

O Controlo Externo das Finanças Públicas Exercido pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde

Jossilene Margareth Almeida Miranda

Orientador: Professor (a) Doutora Ana Lúcia Romão

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Administração Pública

Lisboa
2019

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

O Controlo Externo das Finanças Públicas Exercido pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde

Jossilene Margareth Almeida Miranda

Orientador: Professor (a) Doutora Ana Lúcia Romão

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Administração Pública

Júri:

- . Presidente: Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- . Doutor Guilherme Valdemar Pereira D'Oliveira Martins, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;
- . Doutora Ana Lúcia da Silva Romão, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora;
- . Doutor António João Marques Maia, Professor Auxiliar Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Lisboa

2019

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT



AGRADECIMENTOS

Elaborar uma dissertação exige disciplina, dedicação, renúncia e parceria, contributo e esforço partilhado com um conjunto de pessoas que de forma direta ou indireta colaboraram para o bom andamento do trabalho e a sua conclusão. A trajetória é longa, cheia de altos e baixos e muito aprendizado.

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus pela luz durante toda a minha caminhada na busca pela concretização deste sonho.

A seguir, quero agradecer e manifestar o meu reconhecimento especialmente:

À minha Orientadora, Professora Doutora Ana Lúcia Romão, pela excelente orientação deste estudo, pela sua disponibilidade, sugestões e amabilidade com que sempre me recebeu, pelos seus ensinamentos e pelo seu apoio incondicional ao longo de todo este processo. Com as suas observações críticas e conselhos foi possível realizar esta dissertação.

Aos Professores do Mestrado em Administração Pública, com os quais eu aprendi muito e pelos esclarecimentos dados, pelo inestimável contributo e pelas sugestões sempre pertinentes, que foram importantes para que esta dissertação pudesse ter a forma adequada.

À minha querida mãe pela força e carinho durante este tempo.

Aos entrevistados do Tribunal de Contas de Cabo Verde, ao Presidente do Tribunal de Contas Doutor José Carlos Delgado, ao Juiz Conselheiro Doutor José Pedro Delgado, aos Coordenadores do Tribunal de Contas Doutor Raul Gomes, Doutor Miguel Silve, Doutor David Rocha, e a Doutora Ana Maria Furtado e ao Procurador-Geral da República de Cabo Verde Doutor Óscar Silva Tavares, que disponibilizaram tempo e informações relevantes para este estudo.

A todos, um muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho foi realizado a partir de um estudo aprofundado sobre o tema “O Controlo Externo das Finanças Públicas exercido pelo Tribunal de Contas”, com o intuito de responder à seguinte pergunta de partida: Qual a eficácia da ação do Tribunal de Contas (TC) no Controlo Externo das Finanças Públicas em Cabo Verde entre os anos de 2005 e 2015? Com este estudo pretendeu-se aprofundar o conhecimento sobre a importância do Controlo Externo das Finanças Públicas na Administração Pública.

Assim sendo, para dar resposta à pergunta de partida, pretendemos analisar e avaliar a atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas de Cabo Verde (TCCV), no período de 2005 a 2015, utilizando duas perspetivas distintas. Uma primeira perspetiva, utilizando uma metodologia mista, com base na análise documental, de forma a conhecer a atividade desenvolvida no período em análise. Este tipo de enfoque permitiu aferir de forma objetiva o que efetivamente foi realizado no âmbito das suas competências. Uma segunda perspetiva, recorrendo a uma metodologia qualitativa, com base na análise de conteúdo, e com recolha de dados via entrevistas, que nos permitiu conhecer a perceção de um conjunto de intervenientes qualificados que participaram na atividade desenvolvida pelo TC ao longo do período em estudo, designadamente o Presidente, um Juiz Conselheiro, quatro Coordenadores e o Procurador-Geral da República de Cabo Verde.

Da análise dos dados, concluímos que, no período em análise, o TC desempenhou as suas funções de acordo com a legislação vigente que, no entanto, se encontrava desajustada face às necessidades do país. Por outro lado, o TC não dispunha de recursos suficientes que lhe permitissem cumprir as suas funções com a máxima eficácia.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas, Controlo Externo, Finanças Públicas, *Accountability*.

ABSTRACT

The present work was based on an in-depth study on "The External Control of Public Finance exercised by the Court of Auditors" in order to answer the initial question: What is the effectiveness of the Court's action in the External Control of Public Finance in Cape Verde in the period 2005 to 2015? The goal of this study is to greatly understand how important it is to have an external control of the Public Finances in Public Administration.

Therefore, to answer the initial question the study intended to analyze and evaluate the activities carried out by the Court of Auditors of Cape Verde in the period from 2005 to 2015, using two different perspectives: a first one was to analyze the documentary using a mixed methodology to grasp the activity developed on the period under analysis. This type of approach allowed for a focused assessment of what has been done within the scope of the Court's competences. A second one, using a qualitative methodology and content analysis, with data collection through a handful of interviews, that allowed to grasp the perception of a set of qualified participants who participated in the activity developed by the Court of Auditors during the study period, namely the President, one Judge Adviser, four Coordinators and the Attorney General of the Republic of Cape Verde.

From the analysis of the data, we concluded that the Court of Auditors, in this period, carried out their duties in accordance with legislation, which, however, was out of alignment with country's needs. On the other hand, the TC did not have sufficient resources to carry out its functions with maximum efficiency.

Keywords: Court of Auditors, External Control, Public Finances, Accountability

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	ii
RESUMO	iii
ABSTRACT	iv
INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	11
1 - O Controlo da Gestão Pública no Contexto dos Modelos de Gestão da Administração Pública.....	11
1.1– O Modelo Profissional Weberiano	11
1.2 – O Modelo da Nova Gestão Pública	13
1.3– Os Movimentos Pós-Nova Gestão Pública	16
2 - O Controlo Financeiro	18
2.1 – O Controlo Financeiro Externo	21
2.2 – Os Modelos do Sistema de Controlo Financeiro Externo.....	21
CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO LEGAL E CONTEXTUAL.....	24
1 - O Tribunal de Contas de Cabo Verde	24
1.1 - Jurisdição e Competência.....	25
1.2 - Momentos de Exercício do Controlo Financeiro Externo	26
1.2.1 - Fiscalização Prévia.....	26
1.2.2 – Fiscalização Sucessiva	27
CAPÍTULO III - METODOLOGIA	29
1 - Opções Metodológicas.....	29
1.1 - Modelo de Análise	29
1.2 - Metodologia.....	32
CAPÍTULO IV - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS	35
1 - Análise Documental.....	35
1.1 - Fiscalização Preventiva	35
1.2 - Fiscalização Sucessiva	40
1.3 - Parecer sobre a Conta Geral do Estado	45
1.4 - Objetivos Estratégicos.....	56
1.5 - Pontos Fortes e Pontos Fracos	57
2 - Análise de Conteúdo.....	61

2.1 - A atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas.....	64
2.2 - O contributo do Tribunal de Contas para a boa gestão dos dinheiros públicos	66
2.3 - O contributo do Ministério Público junto do Tribunal de Contas.....	67
CONCLUSÃO.....	71
BIBLIOGRAFIA	77
ANEXOS	83

Índice de Quadros

Quadro 1: Modelo de Análise.....	31
Quadro 2: Informação relativa à movimentação processual do TCCV entre 2005 e 2015	35
Quadro 3: Informação relativa aos processos visados pelo TCCV, por tipologia, entre 2005 e 2015	37
Quadro 4: Informação relativa ao fundamento dos processos devolvidos pelo TCCV, entre 2005 e 2015.....	38
Quadro 5: Número de entidades que prestaram contas ao TCCV, por tipo, entre 2005 e 2015 ..	40
Quadro 6: Número de entidades que não prestaram contas ao TCCV, por tipo, entre 2005 e 2015	41
Quadro 7: Número de entidades que prestaram contas ao TCCV e Taxa de cumprimento da prestação de contas, entre 2005 e 2015	42
Quadro 8: Auditorias julgadas pelo TCCV no período de 2005 a 2015	43
Quadro 9: Objetivos estratégicos do TCCV	56
Quadro 10: Estratégias de desenvolvimento do TCCV.....	57
Quadro 11: Pontos Fortes	58

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Informação relativa ao número de processos visados pelo TCCV, entre 2005 e 2015	36
Gráfico 2: Informação relativa ao tipo de apreciação dos processos visados pelo TCCV, em percentagem, entre 2005 e 2015	36
Gráfico 3: Informação relativa ao número de processos recusados pelo TCCV, entre 2005 e 2015	37
Gráfico 4: Informação relativa ao número de processos devolvidos pelo TCCV, entre 2005 e 2015	38
Gráfico 5: Informação relativa aos processos do TCCV que transitaram para o ano seguinte, entre 2005 e 2015.....	39

Índice de Figuras

Figura 1: Processo de codificação realizado com recurso ao software MaxQda.....	62
Figura 2: Matriz de segmentação de códigos por entrevistado realizado com recurso ao software MaxQda.....	62
Figura 3: Frequência de categorização de códigos por questão realizado com recurso ao software MaxQda.....	63
Figura 4: Frequência de categorização do código realizado com recurso ao software MaxQda.....	64

SIGLAS

BCV	Banco de Cabo Verde
BF	Benefícios Fiscais
CGE	Conta Geral do Estado
CRCV	Constituição da República de Cabo Verde
CV	Cabo Verde
DGCI	Direcção-Geral das Contribuições e Impostos
DGCP	Direcção-Geral da Contabilidade Pública
DGPCP	Direção Geral do Património e Contratação Pública
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DNOCP	Direção Nacional do Orçamento e Contabilidade Pública
DSOF	Direção de Serviço de Operações Financeiras
FSA	Fundos e Serviços Autónomos
HAN	Hospital Agostinho Neto
HBS	Hospital Baptista de Sousa
IGF	Inspeção Geral de Finanças
IILP	Instituto Internacional de Língua Portuguesa
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions
IP	Instituto Público
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOFTC	Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas
MFP	Ministério das Finanças e do Planeamento
MP	Ministério Público
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OCDE	Organisation for Economic Cooperation and Development
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PE	Plano Estratégico
PNCP	Plano Nacional de Contabilidade Pública
RH	Recursos Humanos
SCI	Sistema de Controlo Interno
SIGOF	Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira
SIM	Sistema de Informação Municipal
TAFC	Tribunal Administrativo Fiscal e de Contas
TC	Tribunal de Contas
TCCV	Tribunal de Contas de Cabo Verde

INTRODUÇÃO

Esta dissertação é realizada no âmbito do Mestrado em Administração Pública, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP/ULisboa).

A importância do tema em questão “O Controlo Externo das Finanças Públicas exercido pelo Tribunal de Contas (TC)” deve-se a diferentes fatores. Em primeiro lugar porque a situação de crise financeira e económica por que muitos países passaram recentemente exige o reforço da boa gestão e do controlo eficaz das contas públicas. Por outro lado, por ser de origem Cabo-verdiana, existe um interesse acrescido pelo estudo destes temas aplicados ao caso concreto de Cabo Verde

No contexto de Cabo Verde, a escassez de recursos e o agravamento de alguns indicadores económicos do país, nomeadamente o aumento da dívida pública, obrigam a um reforço do controlo externo das Finanças Públicas. Com isto, torna-se cada vez mais importante o acompanhamento e o estudo das diferentes vertentes do controlo das finanças públicas. Esperamos assim que o trabalho a realizar possa vir a contribuir para uma sistematização da informação nesta área de estudo.

Assim propomo-nos estudar e explorar o tema do controlo externo das finanças públicas e da eficácia da ação do Tribunal de Contas em Cabo Verde (TCCV), no período de 2005 a 2015, tendo em conta duas perspetivas de análise, que traduzem também duas metodologias de investigação diferenciadas para avaliar a atividade desenvolvida pelo TC neste período.

Uma primeira dimensão, elaborada com base na análise documental, que pretende avaliar a atividade do TC ao longo do período em análise, que nos permitirá conhecer a atividade desenvolvida com base na documentação disponibilizada pelo TC. Este tipo de enfoque permitirá aferir de forma objetiva o que efetivamente foi realizado no âmbito das suas competências. Nesta vertente propomos os seguintes objetivos para o período em análise (2005 a 2015): Avaliar o controlo orçamental do TCCV; Avaliar a fiscalização prévia do TCCV; Avaliar a fiscalização sucessiva do TCCV; Analisar os planos estratégicos do TCCV.

Uma segunda dimensão, elaborada a partir de entrevistas semiestruturadas, com recurso à análise de conteúdo, que nos permitirá conhecer a perceção de um conjunto de intervenientes qualificados que participaram na atividade desenvolvida pelo TC ao longo do período em análise. A realização de entrevistas “in loco” permitirá aferir da perceção da atividade realizada pelo TC e da sua relevância no contexto das Finanças Públicas em Cabo Verde. Nesta vertente propomos os seguintes objetivos para o período de 2005 a 2015: Conhecer a perceção dos intervenientes qualificados sobre a atividade desenvolvida pelo TC; Identificar a perceção dos interlocutores qualificados sobre o contributo do TC para a boa gestão dos dinheiros públicos; Avaliar a perceção dos interlocutores qualificados sobre a participação do Ministério Público (MP) junto do TC.

Considerando os objetivos estabelecidos, e para a concretização dos mesmos, organizamos este trabalho em duas partes:

Na primeira parte procede-se a um enquadramento teórico, legal e contextual sobre o tema em estudo, com o desenvolvimento das principais teorias e conceitos chaves. No capítulo I abordamos o tema do controlo da gestão pública no contexto dos modelos de gestão da Administração Pública e também o tema do controlo financeiro. No capítulo II encontra-se o desenvolvimento do enquadramento legal e contextual sobre o TCCV.

A segunda parte é dedicada ao estudo empírico. No capítulo III fundamenta-se a metodologia utilizada na investigação e na recolha e tratamento dos dados, realçando a complementaridade entre um estudo quantitativo e qualitativo, onde identificamos os objetivos e questões de investigação e, no capítulo IV, apresenta-se o desenvolvimento do estudo empírico, fazendo a apresentação e análise dos resultados, considerando as duas perspetivas do estudo: num primeiro ponto apresenta-se a análise documental (estudo quantitativo e qualitativo) e a seguir, a análise de conteúdo, ou seja, a análise das entrevistas (estudo qualitativo).

Por último, encontram-se as conclusões finais da investigação.

CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

1 - O Controlo da Gestão Pública no Contexto dos Modelos de Gestão da Administração Pública

1.1– O Modelo Profissional Weberiano

No modelo de Administração Profissional, o conceito de burocracia, seguindo a proposta de Weber, propõe uma organização racional, formalizada, hierárquica, especializada, com uma clara divisão funcional do trabalho, baseada em regras impessoais e com um tipo racional de autoridade. A burocracia é uma expressão dos valores culturais e uma forma de governar com valores intrínsecos (Olsen, 2005).

O modelo hierárquico “é tido, como a forma mais tradicional, natural e eficiente de gerir organizações de grande dimensão num ambiente estável” (Rodrigues, 2009:34).

Para Hood (1995) a administração burocrática assenta numa forte e coesa estrutura hierárquica, com uma elevada regulamentação do trabalho a realizar, de forma a evitar o caos e a uniformizar o desempenho, existindo uma autoridade formal assente num conjunto de regras impessoais que coordena os diferentes esforços.

Para Rodrigues (2009), a burocracia é um modelo de gestão que valoriza os objetivos da organização e o cumprimento de procedimentos, normas e regras, em detrimento dos interesses pessoais.

Conforme Araújo (2007:1) “a estrutura deste modelo baseia-se na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as ações”. “A divisão e a coordenação natural do trabalho são substituídas de forma consciente e planeada por arranjos institucionais de funções formalmente definidos e regulamentados” (Rodrigues, 2009:38).

Uma das principais características deste modelo consiste no controlo hierárquico, continuidade e estabilidade, sistema de carreira, regulamentos internos, imparcialidade e conformidade com as normas (Araújo, 1998). Após a Segunda Guerra Mundial estas características foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas

pela Administração Pública que levou a maioria dos países ocidentais a adotar este tipo de modelo (Araújo, 2007).

A burocracia “rege-se pela hierarquia oficial com controlo e supervisão das atividades dos subordinados, e as regras são aplicadas por funcionários com qualificação técnica e profissional, o que dá suporte para essa formidável estrutura de poder” (Leite, 2016:83).

Os procedimentos utilizados na estrutura hierárquica são tidos como uma forma mais tradicional das organizações públicas se organizarem (Rodrigues, 2009).

Para Peters (2010) o modelo tradicional pode ser visto como um exemplo capaz de impor a responsabilidade de forma eficaz e restringir a gestão efetiva das organizações hierárquicas.

Este modelo é o que se ajusta aos interesses do legislador (Araújo, 1998). As ordens de comando fluem do topo para a base, através de linhas claras e formais de comunicação e o controlo político “exerce uma capacidade de comando e autoridade sobre a gestão do resto da estrutura” (Rodrigues, 2009:35).

Contudo, esta abordagem *top-down* restringe o envolvimento dos colaboradores de outros níveis e reduz a flexibilidade. O modelo hierárquico implica ainda uma carga excessiva de trabalho no topo da pirâmide, que pode limitar a capacidade para lidar com todas estas questões, tornando o ato de “controlar” cada vez mais difícil e complexo (Araújo, 1998).

Este modelo “implica uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas ações ou decisões que devem ser tomadas” (Araújo, 2007:2).

O controlo burocrático atribui o seu lugar a novos sistemas de auditorias e contratos, modificando os métodos e regras de funcionamento, redirecionando os objetivos estratégicos em benefício de uma maior satisfação (Rodrigues, 2009).

Segundo Olsen (2005) os critérios de sucesso das organizações burocráticas têm a ver em grande parte com a forma como os burocratas agem nas suas funções. Existem diversos critérios de avaliação das burocracias e, por isso, diferentes críticas da organização burocrática. Por vezes, a Administração Pública é acusada de ser excessivamente

burocrática e, outras vezes, é criticada por não ser suficientemente burocrática. Também é criticada porque as regras são seguidas de forma “cega”, em vez de se ajustarem conforme as situações e utilizando princípios não burocráticos.

Uma outra crítica apresentada é a descrita por Niskanen (1971), em que a burocracia era derivada da sua ineficiência, sendo que “os burocratas tendem a expandir a produção de serviços públicos para além do nível socialmente ótimo, devido a sua incapacidade de oferecer uma efetiva resposta ao aumento da procura por mais serviços públicos” (Rocha, 2010:42).

Com o surgimento da crise orçamental da década de 70 e a incapacidade política e administrativa da década de 80, os governos foram pressionados a adotar novas formas de fornecimento de serviços públicos e do seu controlo, levando com que este modelo fosse incapaz de inovar e lidar com a crise (Araújo, 1998).

Com a implosão do modelo tradicional, foi necessário reinventar uma nova relação entre o Estado e a sociedade (Bilhim, 2017). A forma tradicional de controlo foi substituída por um tipo de controlo assente numa estrutura de mercado (Araújo, 1998). É neste contexto que emerge um novo modelo de administração gestionária.

1.2 – O Modelo da Nova Gestão Pública

O modelo da Nova Gestão Pública (NGP) ou New Public Management (NPM) surge nos países de tradição anglo-saxónica, num movimento de reforma e modernização administrativa (Bilhim, 2013). A NGP “é a designação atribuída a um conjunto de doutrinas, globalmente semelhantes, que dominam a agenda da reforma burocrática em muitos países da OCDE desde o final dos anos 70” (Hood, 1991:3) e que serve para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX, num movimento de reforma e modernização administrativa (Bilhim, 2013).

Rodrigues (2009:35), define a Nova Gestão Pública “como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adoção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública”. A NGP tem o intuito de promover a

competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, melhoria do serviço para o cidadão, aumento da eficiência e flexibilização da Gestão (Rodrigues e Araújo, 2005).

A NGP “consiste em um amplo movimento que propagava uma série de mudanças deliberadas de estruturas e processos nas organizações do setor público, com o objetivo de obter melhores desempenhos” (Cavalcante, 2018:18).

Já para Pollitt (2003 apud Carvalho 2008:6) “O NPM é composto por um conjunto de medidas que não são o resultado inevitável de um conjunto de fatores, mas sim o produto de escolhas intencionais por parte de políticos e dirigentes da Administração Pública, medidas essas que variam entre países”.

Para Araújo (1998) este modelo apresenta-se como uma administração baseada no mercado com o objetivo de criar novos serviços, assentes numa nova estrutura, que promovem o aumento da eficiência.

A NGP é uma mistura de três modelos diferentes: o do mercado ou da eficiência, o da descentralização ou da flexibilidade, e o da excelência ou da qualidade. Por isso existem diferenças na forma de implementação do modelo gestor que resulta, normalmente do contexto em que o setor privado e o setor público atuam, e que se adapta aos diferentes valores culturais (Giauque, 2003).

Este modelo surge como forma de dar resposta aos problemas económicos e sociais que se acentuaram no contexto do Welfare State, procurando maior eficiência e eficácia no funcionamento do controlo das finanças públicas da Administração Pública, sendo que um dos pressupostos fundamentais consistia na redução da despesa pública (Hood, 1991).

Para Rocha (2007) este modelo apresenta como grande desafio, a garantia, a transparência e os bons resultados na gestão da coisa pública.

A implementação da NGP “protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, transferindo o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessando as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da Administração Pública” (Rodrigues, 2009:36).

Para Denhardt e Denhardt (2000) esta teoria surge como forma de agregar o conjunto das iniciativas que tem como base a lógica governativa que aproxima o sector público do sector privado, passando a utilizar os mesmos métodos de gestão do sector privado.

Para Hood (1991) a emergência da NGP está ligada a quatro megas tendências administrativas, a saber:

1. Tentativa para reverter o crescimento do sector administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários;
2. Existência de um movimento em torno da privatização ou quase-privatização das instituições governamentais, como uma ênfase renovada na subsidiariedade na provisão de serviços;
3. O desenvolvimento da automação, especialmente das tecnologias de informação, na produção e distribuição dos serviços públicos;
4. O desenvolvimento de uma agenda internacional, cada vez mais centrada nos aspetos gerais da administração pública, da conceção de políticas, dos estilos de gestão e da cooperação intergovernamental.

Hood (1991) elabora um conjunto de sete elementos chaves que estão ligadas ao “*New Public Management*”:

1. A gestão profissional atuante nas organizações públicas;
2. Os padrões e medidas de desempenho explícitos (responsabilização pelos resultados);
3. A maior ênfase no controlo e nos resultados (outputs);
4. Tendência para a desagregação de unidades do setor público no sentido da sua descentralização;
5. Introdução da competição no setor público, com o objetivo de reduzir custos e melhorar os desempenhos;
6. A ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado;
7. Maior ênfase na disciplina e na utilização de recursos (disciplina no uso dos recursos seguindo o princípio de que se deve fazer mais com menos).

O controlo alterou-se passando de um modelo assente principalmente na hierarquia e colocando a tónica numa análise de indicadores, introduzindo uma maior ênfase no controlo dos resultados, em novos instrumentos de controlo e na avaliação das instituições, com o objetivo de reduzir custos e melhorar o desempenho (Araújo, 1998).

Outra consequência do modelo da NGP consiste na reconfiguração das organizações públicas de forma a torná-las concorrentes entre si, procurando aumentar a produtividade, e a sua gestão eficiente (Rocha, 2010).

Por outro lado, muitos autores têm apontado diversas críticas a este modelo.

Hood (1991) aponta algumas críticas feitas ao “New Public Management”:

- O NPM não tem qualquer conteúdo teórico;
- O NPM tem prejudicado o serviço público ao ser ineficaz em sua capacidade de cumprir a sua reivindicação central para os custos mais baixos e limites de serviço;
- O NPM tem servido de veículo a promoção de interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos administradores.

Bilhim (2013) refere como uma das críticas apontada à NGP o facto de se querer atribuir-lhe uma universalidade da gestão, entre outras.

Carvalho (2008) refere que o poder político necessitava de demonstrar que estava a resolver os problemas, identificados pela opinião pública, de ineficiência e ineficácia do aparelho administrativo.

1.3– Os Movimentos Pós-Nova Gestão Pública

A partir do início da década de 90 surgiram diferentes propostas de modelos de gestão pública, que para além das críticas à NGP, propõem ideias inovadoras, nomeadamente o modelo da Governança Pública, o modelo do Novo Serviço Público (NPS) e o modelo de Estado Neo-Weberiano.

Esses são os principais movimentos pós-NGP, que “caracterizam-se pelo facto de o governo criar parcerias com entidades externas, num espírito de confiança e colaboração, como forma de resolver problemas complexos da sociedade atual” (Rodrigues, 2009:38).

O paradigma de Governança Pública traduz-se na adoção de um novo modelo de governação que se refere a governar com e através de redes (networks) (Rhodes, 2007). Este modelo alude a um novo processo de governar e a um novo método pelo qual a sociedade é governada (Rhodes, 2007). A principal característica das relações de network é a mutualidade e solidariedade fundamentada na confiança com maior transparência sendo que este tem vindo a mudar a natureza do controlo das finanças públicas, a sua legitimidade e a avaliação nos serviços públicos (Araújo, 1998).

A Governança Pública remete para os diferentes mecanismos relacionados com os processos de políticas públicas e para a participação de diferentes atores (Bovaird & Löffler, 2009).

A Governança Pública é a capacidade de o Governo fazer cumprir as regras e fornecer serviços, referindo-se, pois, à execução e ao desempenho da administração pública e não à política pública em si (Fukuyama, 2013).

Neste modelo “o Estado assume, graças à sua posição, uma estratégia onde exerce influência sobre os demais atores sociais, de maneira a criar uma estrutura capaz de responder às necessidades sentidas” (Araújo, 1998:37).

Para assegurar que as decisões estão sendo tomadas para o bem da sociedade civil, Rodrigues (2009:38) aponta quatro pontos importantes que resumem este modelo:

- Reduz a distância entre produtores e consumidores de bens e serviços públicos.
- A mutualidade é o mecanismo usado no modelo de networks;
- A responsabilização perante os cidadãos é mais abrangente;
- Oportunidade para que o maior número de atores sociais possa intervir.

O Novo Serviço Público (NPS) “apresenta-se como um conjunto de lições práticas e como alternativa ao modelo tradicional e ao modelo Gestionário” representando “um movimento apoiado na cidadania democrática, na comunidade e sociedade civil e numa dimensão humanista do sistema organizacional” (Bilhim, 2013:39-40).

Denhardt e Denhardt (2003) elaboram sete princípios-chave para o *New Public Service*:

1. Servir os cidadãos;
2. Procurar o interesse público;
3. Valorizar a cidadania e ao serviço público;
4. Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
5. Reconhecer que a accountability não é simples (uma maior transparência);
6. Servir em vez de mandar;
7. Dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Atendendo ao facto das organizações trabalharem em redes, agências ou unidades, existe algum controlo que em vez de ser numa perspetiva da eficácia e da eficiência, é um controlo para que o sistema funcione e se mantenha de forma ativa. Caso não se verifique esse controlo e essa coordenação o sistema não irá funcionar (Araújo, 1998).

O modelo de Estado Neo-Weberiano enfatiza o mecanismo do governo ou as relações de poder nos sistemas administrativos ou na racionalidade instrumental. De interesse teórico é o facto de que a administração neo-weberiano também tem sido vista criticamente, como uma ameaça à democracia liberal (Lynn, 2008).

Uma das qualidades deste modelo passa pela modernização dos procedimentos administrativos, tornando-os mais profissionais, eficientes e capazes de responder às necessidades dos cidadãos (Trigueiros, 2015).

2 - O Controlo Financeiro

Controlar é uma palavra originária do francês (*rôle, contre-rôle*) que “designa originariamente um segundo registo ou verificação, organizado para verificar o primeiro, ou o conjunto das ações destinadas a confrontar uma ação principal (controlada) com os

seus objetivos ou metas e com os princípios ou regras a que deve obedecer” (Franco, 2008:452¹).

Para Chiavenato (2009) “controlar” é uma função administrativa que permite acompanhar e avaliar as atividades da organização, assegurando que o planeamento seja bem elaborado e que os objetivos estabelecidos sejam alcançados da melhor forma possível.

Na Ciência da Administração o controlo é uma das funções administrativas fundamentais. “Na Escola Clássica, de Taylor e Fayol, o ciclo da administração compreendia planejar, organizar, dirigir e controlar” (Lima, 2011:3).

Já para Meirelles (1992:544) “o controlo em tema de administração pública, é a faculdade de verificação, orientação e correção que um poder, órgão ou entidade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Para Sousa Franco (2008:452) “controlar consiste na verificação crítica de conformidade ou desconformidade a certo padrão e na avaliação das respetivas causas e consequências, com eventual revisão ou ajustamento dos programas ou dos objetivos da ação controlada”.

O controlo financeiro público moderno em perspetiva técnica “é considerado como um conjunto de atividades destinadas, à verificação da fidelidade e da exatidão das contas e dos estados financeiros, bem como da legalidade e da regularidade das operações subjacentes a tais contas” (Moreno, 2006:38).

O principal objetivo do controlo financeiro público é o de apreciar a eficácia, a economia e a eficiência, ou seja, garantir a boa gestão financeira (Moreno, 2006).

Catarino (2018:398) distingue dois tipos de controlo: O controlo financeiro “que é um tipo amplo de controlo, abrangendo a atividade dos órgãos do Estado e os seus recursos financeiros”; e o controlo orçamental “que é um tipo de controlo mais estrito, reportando-

¹ Cf. Sousa Franco, «O controlo da Administração Pública em Portugal», em revista dos Quadros Técnicos do Estado, ano I, série I, nº 9, nov./dez. 1987, p. 16.

se diretamente às despesas orçamentadas, não se colocando, neste caso, o problema do mesmo modo quanto às receitas públicas”.

No controlo dos dinheiros públicos podemos encontrar ainda o fundamento jurídico-político que pode assumir a forma de fiscalização, a de responsabilização e também um fundamento económico (Franco, 2008).

Segundo Serra (2016), o controlo financeiro pode ser definido através de três fatores: quanto ao objeto (ex: controlo orçamental), quanto ao critério (controlo jurídico, extrajurídico ou misto) e conforme os órgãos (controlo interno ou externo).

Catarino (2018) aponta algumas finalidades do controlo, entre eles: possibilitar o exercício do controlo da legalidade regularidade da atividade financeira; permitir o controlo e uma maior economia na utilização dos recursos visando a sustentabilidade do sistema; permitir o controlo de eficiência e eficácia.

Sousa Franco (2008) e Catarino (2018) mencionam que dentro da fiscalização o responsável pela sua execução segundo a natureza do controlo pode fazer um controlo administrativo (Direção Geral do Orçamento), jurisdicional (Tribunal de Contas) ou político (Assembleia da República – no caso concreto de Cabo Verde fala-se de Assembleia Nacional).

Ainda para Sousa Franco (2008:455) o controlo pode ser realizado dentro de uma organização, designado de controlo interno que “representa a resposta técnica às necessidades da gestão e dos gestores públicos, servindo a gestão financeira pública e os gestores públicos e em última instância o Governo, que é o controlado”, ou fora de uma organização designada de controlo externo do Estado que se “consubstancia uma função autónoma do Estado moderno democrático, não só pela total independência e autonomia que revela face à gestão financeira pública, mas também em relação aos demais órgãos de soberania do Estado”, ou seja, corresponde ao que é feito pela Assembleia de República (controlo político - Assembleia Nacional (AN) em Cabo Verde) e pelo Tribunal de Contas (controlo jurisdicional) (Moreno, 2006:293).

2.1 – O Controlo Financeiro Externo

O controlo financeiro externo da Administração Pública é realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu essa missão, devendo capacitar-se tecnicamente e converter-se em eficaz instrumento da cidadania, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública (Lima, 2011).

O controlo financeiro externo “organiza-se e funciona fora de qualquer plano ou nível da gestão financeira do Setor Público, exercendo poderes sobre ela e sendo independente de todos os órgãos gestionários do Estado, em particular, o Governo, que é o controlado” (Moreno, 2006:39).

O controlo é externo porque é realizado, de forma independente, por outro poder, diferente daquele que é responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controlo, sendo uma das principais características a de não ser efetuado por profissionais da instituição objeto de controlo (Lima, 2011; Marques, 2002).

O controlo financeiro externo “representa o resultado lógico e necessário do facto de que a gestão financeira pública tem por objetivo a obtenção de recursos escassos” (Moreno, 2006:40).

Segundo o Plano Estratégico das Tecnologias de Informação e Comunicação de Cabo Verde (2013:16) “o controlo externo é um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economia na gestão financeira pública”.

Este tipo de controlo “serve e está ao serviço dos cidadãos e dos contribuintes, dos quais é o máximo garante e defensor da boa gestão dos dinheiros” (Moreno, 2006:39).

2.2 – Os Modelos do Sistema de Controlo Financeiro Externo

O controlo financeiro externo é exercido pelas Instituições Superiores de Controlo (ISC), apresentando como características a independência frente aos entes controlados e pela tecnicidade, de forma a garantir o rigor e a objetividade da atividade que exercem (Costa, 2012).

Segundo Serra (2016:165) “num Estado de Direito democrático as ISC garantem uma efetiva democracia financeira”, sendo um instrumento de eficiência e eficácia das organizações públicas e, simultaneamente, um objetivo das mesmas, perante as instâncias superiores de controlo.

As ISC variam refletindo as diferentes tradições jurídicas, financeiras e políticas de acordo com quatro critérios fundamentais: estrutura, organização, poderes e relacionamento com outros órgãos do Estado. Contudo podemos afirmar a existência de três modelos de controlo financeiro externo, adotado nos Estados Democráticos segundo a estrutura e competências das ISC: o modelo de Auditor Geral ou Anglo-saxónico, o modelo Jurisdicional ou Napoleónico e o modelo Misto ou Collegiate ou Board Model (Serra, 2016; Lima, 2011).

1. O modelo de Auditor Geral, também conhecido como modelo Anglo-saxónico (modelo de Westminster ou modelo Parlamentar - encontrado no Reino Unido, na África Subsariana, alguns países europeus, como a Irlanda e a Dinamarca, e os países latino-americanos, como Peru e Chile) tem como características principais a existência de um órgão singular - o Auditor-Geral, que “está desprovido de poderes jurisdicionais, exercitando o mero controlo financeiro, através de relatórios ou pareceres, dirigidos aos responsáveis ou tornado públicos, apontando as deficiências verificadas em determinadas ações de inspeção ou auditoria e as recomendações formuladas para a melhoria da regularidade ou da correção operacional no futuro” ou seja o objetivo principal é examinar a gestão (Serra, 2016; OCDE, 2010; Marcelino, Wassally & Silva, 2009).

Neste modelo, os órgãos de controlo externo são unipessoais, desenvolvendo a sua atividade como órgãos auxiliares dos parlamentos nacionais, sem prejuízo de serem deles independentes. Este encabeça o gabinete de auditoria pública, que desenvolve a atividade de controlo (Costa, 2012).

O sistema de Auditoria-Geral, em muitos países chamado de Controladoria-Geral, caracteriza-se por ser, usualmente, um controlo de carácter essencialmente opinativo ou consultivo, sem dispor de poderes jurisdicionais e coercitivos. Suas manifestações adotam

a forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular pelo Auditor ou Controlador-geral, nomeado pelo Parlamento, para um mandato previamente fixado. As três instituições mais conhecidas são o National Audit Office, do Reino Unido, o Government Accountability Office, dos Estados Unidos e o Office of the Auditor General, do Canadá (Lima, 2001).

Neste modelo, “a promoção da *accountability* dos Executivos é central. Para além dos controlos de legalidade, assumem particular relevo as auditorias de desempenho e a avaliação de programas e de políticas públicas” (Costa, 2012:58).

2. O modelo Jurisdicional ou Napoleónico (encontrada nos países latinos da Europa, Turquia, em África e na Ásia, e vários países da América Latina, incluindo o Brasil e a Colômbia) que muitas vezes é referida como Tribunais de Auditoria ou Tribunais de Contas. Este modelo possui poder judicante sobre a gestão da coisa pública, com o objetivo de examinar as contas. Também possui competência de julgar, punir e emitir determinações de carácter compulsório aos controlados (Marcelino et al., 2009). Segundo a OCDE, na África francófona, este modelo pode coexistir com as Inspeções-Gerais do Estado, que em alguns casos, podem ser nomeadas como instituições superiores de auditoria do país. Elas são geralmente parte do executivo, mas independente dos ministérios e departamentos específicos (OCDE, 2010).

Apresenta-se como característica principal uma estrutura colegial das suas decisões e o seu poder coercivo de impor sanções, pecuniárias ou não. Essas características afetam a sua organização e a formas de atuação (Costa, 2012). Ao revestir-se de carácter jurisdicional, o controlo externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas (Lima, 2011).

3. O modelo de natureza Mista ou Collegiate ou Board Model (encontrado em alguns países europeus, incluindo a Alemanha e a Holanda, Argentina e países asiáticos, incluindo a Indonésia, o Japão e a República da Coreia.), caracteriza-se por dispor de Tribunais de Contas sem poderes jurisdicionais, exercendo apenas a função de auditoria suprema e sem poderes de fiscalização prévia (Serra, 2016; OCDE, 2010).

CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO LEGAL E CONTEXTUAL

1 - O Tribunal de Contas de Cabo Verde

O Tribunal de Contas em Cabo Verde, tal como em Portugal, é uma entidade que se inclui nas ISC e que pertence ao sistema nacional de controlo financeiro externo, em que os poderes e as competências consubstanciam uma verdadeira função autónoma do Estado, ou seja, a função do controlo financeiro externo (Moreno, 2006).

O Tribunal de Contas “é um organismo independente que fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e determina as responsabilidades por infrações financeiras” (Marques, 2002:117).

Para Moreno (2006:298) o Tribunal de Contas “é completamente autónomo e independente da gestão financeira pública e de todas as suas estruturas, inclusive o Governo”.

Em Cabo Verde a fiscalização jurisdicional está a cargo do Tribunal de Contas, tratado pela Constituição da República de Cabo Verde - CRCV (nº 1 do artigo 216º) como “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, colocando-o no topo da hierarquia do sistema de controlo das finanças públicas”.

Segundo o juiz conselheiro José Pedro Delgado o TCCV teve as suas primeiras práticas de controlo financeiro ainda no período colonial. Com o Decreto-Lei nº 25/78 de 15 de Abril, que cria o Tribunal Administrativo Fiscal e de Contas (TAFC) que foi competente até 1983 pelo controlo jurisdicional dos contratos administrativos. Este veio a ser substituído pelo Tribunal de Contas através do Decreto-Lei nº 14-A/83 de 22 de março, onde o Tribunal de Contas teve as suas funções administrativas e fiscal afastadas das suas competências. Nesta época o Tribunal de Contas ainda fazia parte da estrutura do Supremo Tribunal de Justiça.

Com a Lei nº 25/III/87 de 31 de dezembro o Tribunal de Contas alcança a sua autonomia institucional.

Em 1993 é publicada a Lei nº 84/IV/93 de 12 de julho, que representa o Estatuto do Tribunal de Contas estabelecendo as competências, a organização e o seu funcionamento, sendo que esta define o Tribunal de Contas “como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” (artigo 1º).

A Lei nº 84/IV/93 de 12 de julho, manteve-se inalterada, apesar de vários esforços. Só veio a ser substituída vinte e cinco anos depois, pela Lei nº 24/IX/2018 de 2 de fevereiro.

1.1 - Jurisdição e Competência

O TCCV exerce a sua jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica Cabo-verdiana, tanto em território nacional quanto no estrangeiro, estando sujeitos a jurisdição do Tribunal de Contas, o Estado e seus serviços, autónomos ou não; os institutos públicos; as autarquias locais e suas associações; e também estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas outros entes públicos sempre que a lei o determine (artigo 3º nº1 e 2 da LOFTC).

Segundo o artigo 9º da LOFTC, compete ao Tribunal de Contas:

- i. Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (PCGE);
- ii. Fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos, dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras (o Estado e seus serviços, autónomos ou não; os institutos públicos e as autarquias locais e suas associações);
- iii. Julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal;
- iv. Fiscalizar a legalidade das despesas dos organismos, serviços e demais entidades em regime de instalação.

1.2 - Momentos de Exercício do Controlo Financeiro Externo

O TCCV rege-se pela Lei nº 84/IV/93 de 12 de julho – Lei de Organização e o Funcionamento do Tribunal de Contas e o estatuto dos respetivos juízes.

O TCCV encontra-se estruturado em duas Direções de Serviço, a administrativa e Financeira e a dos Serviços Técnicos que esta estruturada em duas secções:

- A 1ª Secção: encarregada da fiscalização prévia dos atos e contratos da Administração. Segundo o artigo 12º da LOFTC “a fiscalização preventiva tem por fim verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão conformes às leis em vigor e se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria”.
- A 2ª Secção: encarregada de fiscalização sucessiva integrando a Conta Geral do Estado e as Contas de gerência dos municípios, suas associações e escolas secundárias, Contas de gerência dos Órgãos de soberania, Embaixadas e Consulados, Alfândegas, Institutos Públicos, Partidos Políticos, Agências Reguladoras e Fundos e Serviços Autônomos. Segundo o artigo 15º da LOFTC, “o Tribunal de Contas julga as contas que lhe são submetidas pelas entidades sob a sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade de arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respetiva celebração”.

1.2.1 - Fiscalização Prévia

O controlo prévio tem por fim verificar se os instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes com a lei e se têm cabimento orçamental (Marques, 2002).

O controlo prévio (“a priori” das despesas públicas) é realizado antes da prática do ato controlado, como requisito para a sua eficácia (Meirelles, 1992).

O controlo *a priori* “corresponde ao conhecido visto do Tribunal de Contas, e que se consubstancia na verificação da conformidade legal e do cabimento orçamental de

despesas ou responsabilidades financeiras geradas por determinados atos, contratos ou outros instrumentos competentes para aqueles efeitos” (Moreno, 2006:308).

O controlo prévio “tem finalidade preventiva e é, essencialmente, realizado pela auditoria interna ou pelos sistemas de controlo interno da organização que orientam os gestores e agentes a corrigir falhas e adotar os procedimentos recomendáveis” (Lima, 2011:4).

O Tribunal de Contas pronuncia-se sobre a legalidade administrativa e financeira da generalidade das despesas públicas que o Estado pretende fazer, antes de serem efetuadas, ou seja, uma função de controlo “a priori” (Amaral, 1994).

Segundo o nº 1 do artigo 13º da LOFTC, devem ser remetidos ao tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização preventiva:

- a) Os contratos, de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal;
- b) As minutas dos contratos de valor igual ou superior a um montante a fixar por decreto-lei;
- c) As minutas de contratos de qualquer valor que venham a celebrar-se por escritura pública e cujos encargos tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração;
- d) Os diplomas e despachos relativos às admissões de pessoal não vinculado à função pública, bem como todas as admissões em categorias de ingresso na administração central e local.

E ainda segundo o nº 2 do mesmo artigo, só devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeito de fiscalização preventiva, os contratos celebrados pelas autarquias locais e associações de municípios que excedam um valor superior a um montante a definir por lei.

1.2.2 – Fiscalização Sucessiva

O controlo sucessivo “é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia” (Meirelles, 1992:547).

A fiscalização sucessiva utiliza os seguintes instrumentos fundamentais – “a verificação (interna e externa) de contas, a auditoria e a avaliação – através dos quais é encetada a fiscalização de legalidade e de mérito, que pode dar origem a diversas consequências - jurídicas ou meramente políticas e sociais” (Serra, 2016:243).

O controlo *a posteriori*, é o que é realizado após o encerramento do exercício ou da gerência e elaboradas as contas anuais (Moreno, 2006).

O controlo sucessivo tem por finalidade pronunciar-se sobre a execução orçamental do Orçamento do Estado e dos orçamentos das regiões autónomas, com a emissão de pareceres sobre as contas, avaliar os sistemas de controlo interno, e proceder a auditorias de contas (Marques, 2002). O controlo sucessivo ainda tem o objetivo de proceder a avaliações periódicas, como nas prestações anuais de contas, e possui conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador (Lima, 2011).

Compete ainda ao Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização sucessiva, julgar (artigo 15º nº 3):

- a) Os processos para aplicação de multas e outras penas decorrentes de responsabilidade por atos financeiros;
- b) Os processos de fixação de débito dos responsáveis quando haja omissão de contas;
- c) Os processos de impossibilidade de julgamento de contas;
- d) Os embargos à execução dos seus acórdãos ou decisões;
- e) Os processos de anulação das suas decisões ou acórdãos já transitados em julgado, proferidas em matéria de contas;
- f) As contas cujo julgamento, em 1ª instância, não pertença, por lei, a qualquer outra entidade;

CAPÍTULO III - METODOLOGIA

1 - Opções Metodológicas

1.1 - Modelo de Análise

O objetivo principal desta pesquisa traduz-se na resposta à seguinte pergunta de partida: Qual a eficácia da ação do Tribunal de Contas no Controlo Externo das Finanças Públicas em Cabo Verde entre os anos de 2005 e 2015?

A partir das diferentes perspetivas do controlo financeiro nos modelos de gestão pública, propomos estudar o controlo financeiro externo em Cabo Verde no período de 2005 a 2015. Atendendo ao problema formulado e aos objetivos a que nos propusemos, estabelecemos um conjunto de indicadores e um conjunto de conceitos chaves para construção do modelo de análise, dos quais destacamos os seguintes:

Controlo, mais especificamente o Controlo Externo que “organiza-se e funciona fora de qualquer nível ou plano da gestão financeira pública. É um controlo independente de todos os órgãos do Estado, em particular do Governo, que é o controlado” (Moreno, 2006:39).

Tribunal de Contas “apresenta-se como uma entidade pertencente fundamentalmente ao sistema nacional de controlo financeiro externo, em que os poderes e as competências consubstanciam uma verdadeira função autónoma do Estado, ou seja, a função do controlo financeiro externo” (Moreno, 2006:298).

Controlo Orçamental “consiste na atividade própria dos órgãos de controlo que tem por objeto a verificação da legalidade e da regularidade financeira das receitas e despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros ativos públicos e da dívida pública” (Catarino, 2014:330).

Fiscalização prévia ou *a priori* “tem por fim verificar se os instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas estão conformes com a lei e têm cabimento orçamental” (Marques, 2002).

Fiscalização sucessiva ou *a posteriori* “é o que se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia” (Meirelles, 1992:547).

Prestação de Contas “é o direito que cada cidadão tem de saber sobre o desempenho de seus governantes e a obrigação desses de prestarem contas das suas ações, não só explicitando as políticas e objetivos adotados, como também a forma como os recursos públicos foram empregados e os resultados alcançados” (Rocha, 2007:1).

Auditoria “é o exame metodológico, técnico-científico, conduzido por profissionais habilitados e treinados, integrados em estruturas públicas de controlo, ou por elas supervisionadas e que recaia sobre qualquer forma de gestão dos dinheiros públicos” (Moreno, 2006:44).

Accountability “é quando os decisores financeiros têm o dever dar a melhor resposta e de prestar boas contas pela forma como administram os dinheiros e ativos, porque eles são responsáveis perante os cidadãos, em nome de quem exercem o respetivo mandato representativo” (Catarino, 2018:418).

A efetividade “mostra se o objetivo trouxe melhorias para a população visada” (Castro, 2006:5).

Eficácia “é a capacidade de fazer as coisas certas, ou seja, alcançar os objetivos ou metas previstas, gastar sabiamente” (Araújo, 2001:39). Representa “a idoneidade que tem o ato administrativo para produzir seus efeitos, ou seja, significa que o ato está pronto para atingir o fim a que foi destinado” (Filho, 2014:128).

Transparência “implica a disponibilização de informação sobre a implementação e a execução dos programas, objetivos da política orçamental, orçamentos e contas do setor das administrações públicas, por subsetor” (artigo 19º da LEO).

Quadro 1: Modelo de Análise

Objetivo Geral	Analisar e avaliar a atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas no período de 2005 a 2015	
Objetivos Específicos	Conceitos Chaves	Indicadores
Avaliar o controlo orçamental realizado pelo TCCV no período 2005-2015	. Controlo Orçamental	. Tipologia das recomendações efetuadas à Conta Geral do Estado . Verificação da repetição do incumprimento após a recomendação
Avaliar a fiscalização prévia realizada pelo TCCV no período de 2005-2015	. Fiscalização Prévia	. Número de processos visados . Tipologia dos processos visados . Número de processos com recusa de vistos . Número de processos devolvidos e respetivos fundamentos de devolução . Número de vistos transitados para o ano seguinte
Avaliar a fiscalização sucessiva realizada pelo TCCV no período de 2005-2015	. Fiscalização Sucessiva . Prestação de Contas . Auditoria . <i>Accountability</i>	. Identificação das entidades que legalmente tinham que prestar contas . Identificação das entidades que efetivamente prestaram contas . Taxa de cumprimento da prestação de contas . Número de auditorias realizadas . Tipos de auditorias realizadas . Tipologia das recomendações dadas nas auditorias
Analisar os planos estratégicos apresentados pelo TCCV no período de 2005-2015	. Efetividade . Eficácia . <i>Accountability</i> . Transparência	. Objetivos estratégicos e grandes linhas de ação . Pontos fortes e pontos fracos . Propostas de ação . Verificação do cumprimento das propostas de ação

O trabalho encontra-se subdividido em duas perspetivas de análise, que traduzem também duas metodologias de investigação diferenciadas, para avaliar a atividade desenvolvida pelo TC neste período:

Uma primeira dimensão, elaborada com base na análise documental, que pretende avaliar a atividade do TC ao longo do período em análise. Nesta vertente propomos os seguintes objetivos:

1. Analisar e avaliar o controlo orçamental do TCCV no período de 2005 a 2015;
2. Analisar e avaliar a fiscalização prévia do TCCV no período de 2005 a 2015;
3. Analisar e avaliar a fiscalização sucessiva do TCCV no período de 2005 a 2015;

- Analisar e avaliar o cumprimento da prestação de contas pelas entidades a ela obrigadas;
 - Identificar e analisar as auditorias realizadas bem como as recomendações dadas;
4. Analisar os planos estratégicos do TCCV no período de 2005 a 2015.

Uma segunda dimensão, elaborada a partir das entrevistas a realizar, com recurso à análise de conteúdo, e que pretende conhecer as perceções e as motivações dos participantes qualificados que intervieram no processo. Nesta vertente propomos os seguintes objetivos:

5. Conhecer a perceção dos intervenientes qualificados sobre a atividade desenvolvida pelo TC no período de 2005 a 2015;
6. Identificar a perceção dos interlocutores qualificados sobre o contributo do TC para a boa gestão dos dinheiros públicos;
7. Avaliar a perceção dos interlocutores qualificados sobre a participação do MP junto do TC.

1.2 - Metodologia

Ao longo do trabalho de investigação pretende-se descrever e compreender a atividade desenvolvida e os instrumentos adotados pelo TCCV. Em função dos objetivos apontados, foram utilizadas as seguintes técnicas de investigação para responder à pergunta de partida: Qual a eficácia da ação do TC no Controlo Externo das Finanças Públicas em Cabo Verde entre os anos de 2005 e 2015?

- a) Pesquisa bibliográfica: levantamento e análise de artigos científicos, livros e outros materiais relevantes para, numa primeira fase, obter maior familiaridade com a realidade do tema de investigação e, numa segunda fase, elaborar a fundamentação teórica específica da área de estudo.

A pesquisa bibliográfica “é uma das principais etapas para o trabalho científico sendo que este influenciará todas as etapas da pesquisa, sendo imprescindível fazer uma pesquisa bibliográfica exaustiva sobre o tema em questão” (Amaral, 2007:1);

b) Pesquisa Documental (dados secundários), que segundo Carmo (2008:73) “visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta existente em suportes estáveis com vista a extrair algum sentido”, sendo que será feita através de diversas fontes documentais (fontes oficiais e não oficiais).

A pesquisa documental assume-se como passagem do testemunho, dos que investigaram antes no mesmo terreno. A pesquisa documental é uma “operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior a sua consulta e referência” (Chaumier, 1974 apud Bardin, 1997:45).

Tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outra forma a informação obtida por intermédio de procedimentos de transformação de forma a obter o máximo de informação (Bardin, 1997). Será utilizado o método de análise de conteúdo relativamente a documentação do TCCV, ou seja, uma análise detalhada e sistemática do conteúdo da informação quer para a legislação quer para os relatórios de atividades e os PCGE de forma a surgir o máximo de elementos possíveis para o estudo (fontes oficiais).

c) Entrevistas semiestruturadas elaboradas a partir de um guião de entrevista que apresentou a formulação das questões que permitiram conhecer as perceções de um conjunto de intervenientes qualificados, de forma a dar resposta ao problema da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas surgem “na fase exploratória da pesquisa, onde convém inquirir informadores qualificados, ou seja, pessoas cujo conhecimento da área em questão poderá vir a ser útil para uma descrição preliminar” (Carmo, 2008:140).

Para a análise das entrevistas foi utilizado o método de análise de conteúdo através do programa MAXQDA 2018. Este programa permitiu fazer um estudo detalhado e sistemático do conteúdo da informação recolhida de forma a originar o máximo de elementos possíveis para o estudo.

Para Bardin (1997:19) a análise de conteúdo “é uma técnica de investigação que tem por finalidade a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação”.

A análise de conteúdo é um método que pode ser utilizado tanto na pesquisa quantitativa como na pesquisa qualitativa, mas de forma diferente porque não têm o mesmo campo de ação. A análise de conteúdo está organizada em três fases (Bardin, 1997):

1. A pré-análise ou fase de organização;
2. A exploração do material;
3. O tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

A análise de conteúdo “é utilizada como um instrumento de diagnóstico, de modo a que se possam levar a cabo inferências específicas ou interpretações causais sobre um dado aspeto da orientação comportamental do locutor” (Bardin, 1997:114).

Foi utilizado o método quantitativo, numa perspetiva da investigação experimental ou quasi-experimental onde postula uma conceção global positivista, hipotético-dedutiva (Carmo, 2008). A abordagem quantitativa “funda-se na frequência de aparição de certos elementos da mensagem” (Bardin 1997:114). Esta abordagem obtém dados descritivos através de um método estatístico, é mais objetiva, mais fiel e mais exata, sendo que a observação é mais bem controlada (Bardin, 1997). Neste ponto foi feito um tratamento quantitativo da informação relativamente aos vistos prévios, às auditorias e às recomendações realizadas entre os anos de 2005 e 2015 (quantos vistos, quantas auditorias, quantas recomendações).

Também foi utilizado o método qualitativo, procedendo a uma análise detalhada das principais recomendações feitas nos PCGE e nas auditorias julgadas, os principais objetivos traçados nos Planos Estratégicos e as respetivas linhas e propostas de ação e

também os respetivos pontos fortes e fracos da atividade dos anos em análise. Este método permitiu compreender da melhor forma as decisões tomadas pelo TCCV.

CAPÍTULO IV - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

1 - Análise Documental

1.1 - Fiscalização Preventiva

No âmbito da fiscalização preventiva, o TC exerce um controlo *a priori*, com o objetivo de verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão conformes às leis em vigor e se os encargos têm cabimentação em verba orçamental própria (artigo 12º da LOFTC).

A análise da fiscalização prévia, que a seguir se apresenta, foi elaborada a partir dos relatórios de atividades e demais documentação do TCCV. Todos os quadros e gráficos, que se apresentam nesta secção, são elaboração própria, com base na análise documental de material disponibilizado pelo TCCV.

O Quadro 2 apresenta a movimentação dos processos submetidos a visto no TCCV no decorrer dos anos de 2005 a 2015. Podemos verificar que o ano de 2010 foi o ano que teve mais entradas de processos para análise, apresentando um aumento significativo, com um total de 2874 processos. Este número representa uma duplicação no número de processos que deram entrada, comparativamente com o ano precedente, verificando-se nos anos subsequentes novamente uma diminuição na entrada de processos.

Quadro 2: Informação relativa à movimentação processual do TCCV entre 2005 e 2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Entrada de processos	1568	1150	1126	n.d.	1388	2874	1766	1509	1024	1429	1533
Processo transitados do ano anterior	128	161	209	147	152	0	15	88	0	34	17
Total de Processos	1696	1311	1335	n.d.	1540	2874	1781	1597	1024	1463	1568

Relativamente ao número de processos entrados que mereceram a análise e apreciação do TC, podemos verificar que a maior parte dos processos foram visados (Gráfico 1). Em 2010, o TC recebeu 2874 processos para análise, dos quais 2596 (93%) recebeu o visto sem recomendação (Gráfico 2). Podemos ver que de todos os processos visados, apenas 15 processos, no ano de 2012, 5 processos, no ano de 2013, e 2 processos, no ano de 2014, receberam visto tácito (Gráfico 2). A atribuição deste tipo de visto consubstancia uma penalização para a atuação do TC.

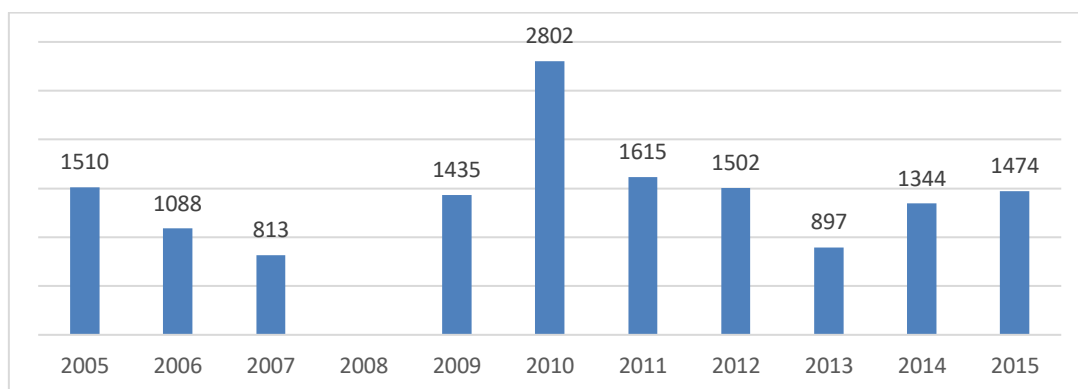


Gráfico 1: Informação relativa ao número de processos visados pelo TCCV, entre 2005 e 2015

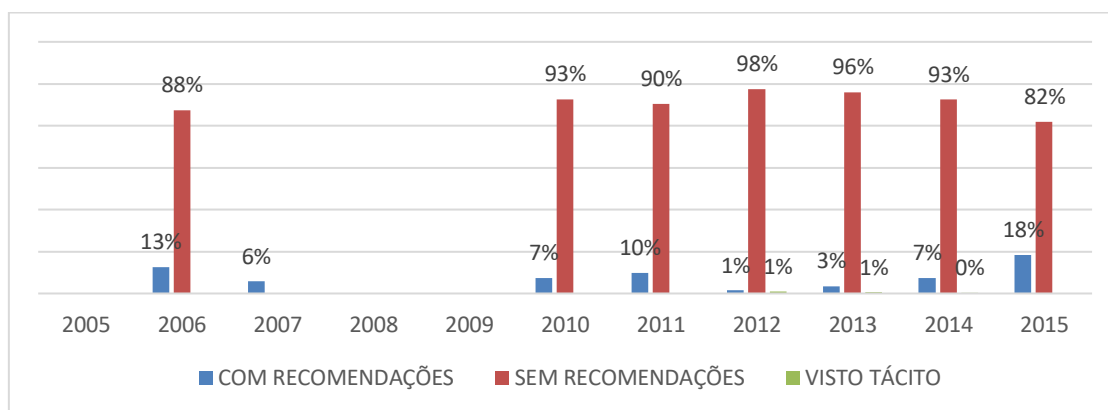


Gráfico 2: Informação relativa ao tipo de apreciação dos processos visados pelo TCCV, em percentagem, entre 2005 e 2015

O aumento do número de processos entrados no TC no ano de 2010, ficou a dever-se sobretudo ao aumento de processos de nomeação e de contratações públicas (Quadro 3).

A partir de 2010 houve um aumento expressivo dos processos de aposentação, nomeação e de contratação de pessoal, apesar de registar uma diminuição de processos de aquisição de bens e serviços, subsídio de carga horária e regresso de licença.

Quadro 3: Informação relativa aos processos visados pelo TCCV, por tipologia, entre 2005 e 2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subsídio Carga Horária e Regresso da Situação de Licença		35	46		37	832	226	272	35	28	17
Nomeações e Contratações		754	462		931	1302	654	630	370	564	679
Aposentação Provisória, Definitiva e Pensão De Sobrevivência		282	289		358	616	841	650	516	804	777
Nomeação Definitiva					1	15	4				
Prestação de Serviço por Tarefa					4	17	8				
Prestação de Serviço por Avença					13	14	12				
Contrato de Aquisições de Bens e Serviços, Empréstimo pelos Municípios, Empreitada, Compra e Venda	7	17	16		43	78	36	45	103	67	95
TOTAL	1510	1088	813	n.d.	1387	2874	1781	1597	1024	1463	1568

Quanto aos processos em que o visto foi recusado, podemos verificar que o número é diminuto. O ano de 2013 registou o número mais elevado de processos recusados, apresentando um total de 39 processos que não foram aprovados (Gráfico 3).

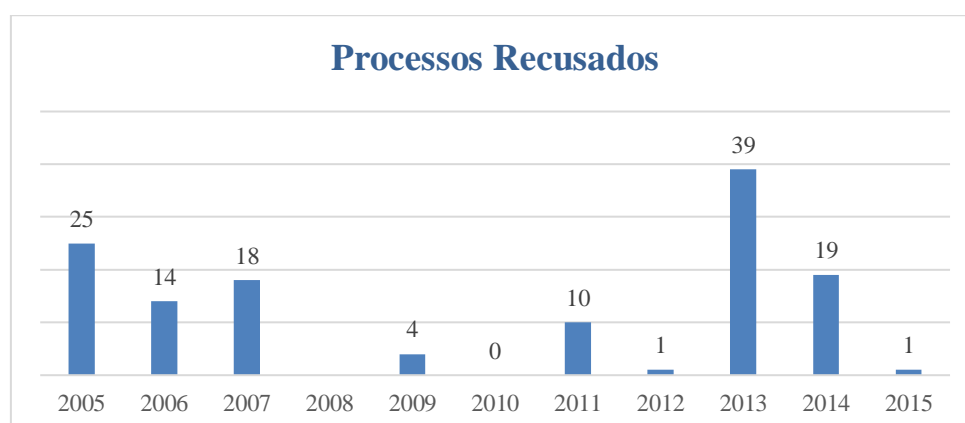


Gráfico 3: Informação relativa ao número de processos recusados pelo TCCV, entre 2005 e 2015

Em termos globais podemos verificar um aumento de processos devolvidos nos anos de 2006 e 2007. Enquanto que nos anos seguintes houve um decréscimo, seguido de um aumento significativo no ano de 2014 (Gráfico 4). Este aumento deveu-se à falta de documentos significativos.

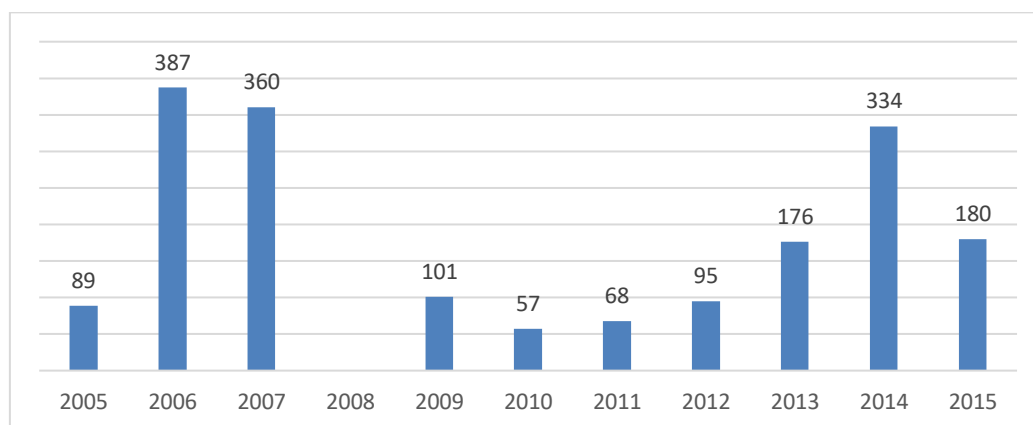


Gráfico 4: Informação relativa ao número de processos devolvidos pelo TCCV, entre 2005 e 2015

O aumento de processos devolvidos no ano de 2014, como referido acima, deve-se principalmente à não retificação dos despachos/contratos e à falta de cabimentação/esclarecimento (Quadro 4).

Quadro 4: Informação relativa ao fundamento dos processos devolvidos pelo TCCV, entre 2005 e 2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Processos Devolvidos	89	387	360		101	57	68	95	176	334	180
Entrada no ano anterior			179						10		
Entrada no mesmo ano			181						166		
Falta de cabimento							1	2		14	
Faltas de peças instrutórias							25	49		0	97
Retificação / Despacho / Contrato							1	18		248	49
Retificação do cálculo da pensão							29	7		2	14
Isenção de visto							3	11		0	14
Pedido / Esclarecimento							8	7		69	6
Regularização Da Tsu Em Atraso							1	1		1	

O Gráfico 5 mostra a movimentação do número de processos que transitaram para o ano seguinte. Em 2006 houve um aumento do número de processos transitados para o ano seguinte. Podemos concluir que, entre 2005 e 2015, a tendência do número de processos que transitavam para o ano seguinte foi diminuindo.

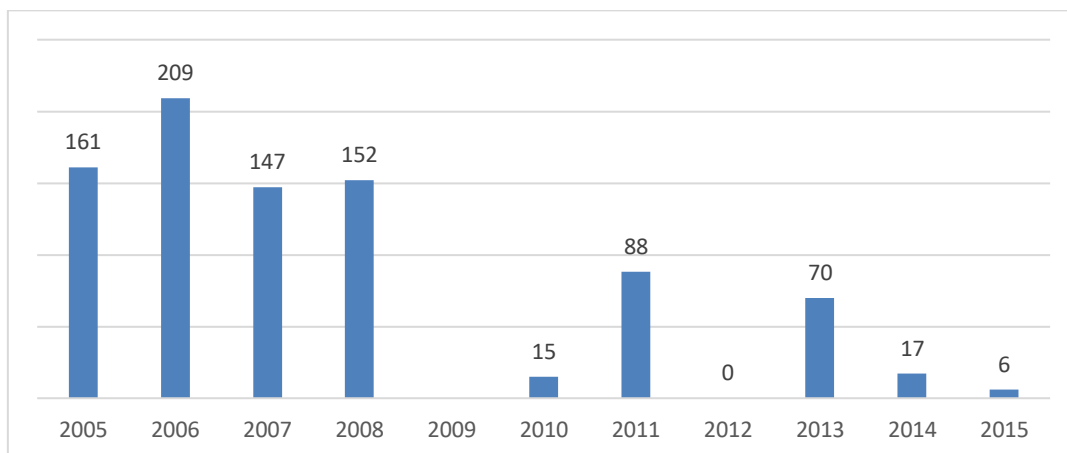


Gráfico 5: Informação relativa aos processos do TCCV que transitaram para o ano seguinte, entre 2005 e 2015

Em conclusão, e no que toca à fiscalização prévia do TCCV, podemos salientar que:

Relativamente à movimentação dos processos submetidos a visto no TCCV, no período em análise (2005-2015), o ano de 2010 foi o ano que teve mais entradas de processos para análise, apresentando um aumento significativo, com um total de 2874 processos, o que representou uma duplicação no número de processos, comparativamente com os anos precedentes, verificando-se também uma diminuição nos anos subsequentes;

O aumento do número de processos entrados no TC nos anos em estudo, deve-se sobretudo aos processos de aposentação, nomeações e contratações.

Relativamente à entrada de processos podemos verificar que a maior parte dos processos são visados. No período em análise apenas nos anos de 2012, 2013 e 2014 houve processos que receberam o visto tácito, o que consubstancia uma penalização para o TC.

No que toca aos processos em que o visto foi recusado, o ano de 2013 apresenta um aumento significativo em relação aos outros anos.

Dos processos devolvidos verifica-se um aumento de processos devolvidos nos primeiros anos enquanto que nos anos seguintes houve um decréscimo, seguido de um aumento significativo no ano de 2014. Este aumento deveu-se em grande parte à falta de entrega de documentos significativos, levando assim o TCCV a tomar medidas de sensibilização e a informar as entidades acerca da importância de submeterem os processos completos ao TC, cumprindo assim as suas obrigações legais.

Dos processos que transitaram para o ano seguinte, podemos concluir que entre 2005 e 2015, a tendência é decrescente.

1.2 - Fiscalização Sucessiva

No âmbito da fiscalização sucessiva, o TCCV tem como principal objetivo fiscalizar a execução do Orçamento do Estado, através da emissão do Relatório e PCGE e o julgamento das contas de Gerência que a Lei mandar submeter-lhe, a fim de apreciar a legalidade de arrecadação das receitas (artigo 15º da LOFTC). A análise da fiscalização sucessiva, apresentada a seguir num conjunto de quadros e gráficos, resultaram de elaboração própria, a partir da documentação disponibilizada pelo TCCV.

Segundo o nº 1 do artigo 23º da LOFTC, “sempre que necessário, o TC pode recorrer a empresas de auditoria para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício das suas funções quando estas não possam ser desempenhadas pelos serviços de apoio permanente do Tribunal”.

No Quadro 5, podemos ver a movimentação do número de processos de contas de gerência das entidades sujeitas ao controlo do TC, entrados por ano:

Quadro 5: Número de entidades que prestaram contas ao TCCV, por tipo, entre 2005 e 2015

Contas de gerência por entidades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Embaixadas e Consulados			20			10	9	9	14	22	8
Órgãos de Soberania			7			5	4	6	8	7	7
Partidos Políticos			1			2	2	5	3	2	3

Municípios e suas Associações			23			24	37	21	28	34	38
Escolas Secundárias			14			5	9	1	3	42	28
Institutos Públicos			29			13	17	27	18	22	25
Fundos e Serviços e Autónomos			11			5	16	33	27	39	43
Alfândegas e suas Delegações			9			11	13	15	15	14	13
TOTAL	n.d.	n.d.	114	n.d.	n.d.	75	107	117	116	182	165

Do universo da entrada dos processos, podemos ver o número de entidades que vem remetendo as suas contas ao TC. Nos anos de 2005, 2006, 2008 e 2009, não temos dados efetivos. Verifica-se que os municípios e as suas associações apresentaram um número significativo de prestação de contas nos anos em análise. A administração indireta, nomeadamente os Fundos e Serviços Autónomos e os Institutos Públicos, foram as entidades que mais prestaram contas neste período. Segundo o TCCV, apesar do aumento do número de prestação de contas, ainda existem várias entidades que enviam as suas contas com atraso e muitas vezes respeitando a anos anteriores.

O Quadro 6 mostra as entidades sujeitas ao controlo do TCCV que não prestaram as suas contas de gerências como requerem os instrumentos legais, que obriga a que as entidades devem submeter as suas contas à apreciação do TCCV nos termos e prazos regulamentados. No Quadro 6, podemos ver que apesar de várias entidades submeterem as suas contas para apreciação, nem todas as Escolas Secundárias e os Fundos e Serviços Autónomos cumpriram esta obrigação legal.

Quadro 6: Número de entidades que não prestaram contas ao TCCV, por tipo, entre 2005 e 2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Embaixadas e Consulados							12	13	12	9	12
Órgãos de Soberania, C.N.E., Partidos Políticos							4	4	4	3	1
Municípios e suas Associações							1	7	9	7	9
Escolas Secundárias							32	39	40	22	19
Institutos Públicos							9	5	6	6	1

Fundos e Serviços e Autónomos							25	18	16	20	14
Alfândegas e suas Delegações							2	1	0	0	1
TOTAL	n.d.	n.d.	151	n.d.	n.d.	88	85	87	87	67	57

No período em análise (2005-2015) a taxa de cumprimento da prestação de contas no TCCV foi aumentando (Quadro 7). Os dados relativos a 2007 mostram que, sendo cerca de 265 entidades que prestam contas, apenas 43% das instituições entregaram as suas contas. Do total das entidades obrigadas a prestar contas podemos concluir que, de 2011 a 2015, mais de metade das entidades já prestaram contas. No ano de 2015, com o total de 222 instituições sujeitas a prestação contas, cerca de 74% prestaram contas.

Quadro 7: Número de entidades que prestaram contas ao TCCV e Taxa de cumprimento da prestação de contas, entre 2005 e 2015

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de entidades que deveriam prestar contas			265			163	191	204	203	249	222
Número de entidades que prestaram contas			114			75	107	117	116	182	165
Número de entidades que não prestaram as contas							85	87	87	67	57
Taxa de cumprimento	n.d.	n.d.	43%	n.d.	n.d.	46%	56%	57%	57%	73%	74%

No que se refere às auditorias, segundo as informações disponibilizadas pelos serviços do TCCV, no período em análise (2005-2015), o TC fez diversas auditorias, de diferentes tipologias. Tendo sido realizadas um total de vinte e oito auditorias, que poderão ser consultadas no Anexo 1. Dessas auditorias, vinte e três são auditorias Financeiras e de Conformidade, três auditorias de Procedimentos do Sistema de Controlo Interno e duas auditorias Específicas de Endividamento.

Do total das auditorias realizadas pelo TCCV, apenas sete foram a julgamento do TC, cinco auditorias Financeiras e de Conformidade e as restantes de Procedimento de Sistema de Controlo Interno, conforme se pode ver no Quadro 8.

Quadro 8: Auditorias julgadas pelo TCCV no período de 2005 a 2015

Entidades	Tipo de Auditoria	Período de Execução	Data de Realização
Embaixada de CV em Rotterdam	Financeira e de Conformidade	2005 a 2009	out/10
Embaixada de CV em Angola	Financeira e de Conformidade	2009 e 2010	jun/11
HAN - Hospital Agostinho Neto	Procedimentos de Sistema Controlo Interno	n.d.	out/11
Embaixada de CV em Luxemburgo	Financeira e de Conformidade	2010 e 2011	set/12
AE - Alfândega de Espargos	Financeira e de Conformidade	2002 a 2011	jun/12
HBS - Hospital Batista de Sousa	Procedimentos de Sistema Controlo Interno	n.d.	mar/13
ARE - Agência de Regulação económica	Financeira e de Conformidade	2006 a 2009	mai/14

Relativamente às recomendações dadas nas auditorias, apenas iremos destacar as principais por cada entidade. As recomendações podem ser consultadas no Anexo 1.

No que toca às embaixadas (Embaixada de CV em Rotterdam, Embaixada de CV em Angola, Embaixada de CV em Luxemburgo) foram feitas Auditorias Financeira e de Conformidade. O TCCV chegou à conclusão de que as embaixadas não vêm remetendo as contas de gerências ao TCCV, como determina a lei. As contas de gerência enviadas ao TCCV não seguem os parâmetros legais do TCCV. O SCI apresenta diversas fragilidades no que toca à elaboração e aprovação de manuais de procedimentos, segregação de funções entre as áreas administrativa e financeira, o valor conservado em cofre deverá ser de acordo com o valor estipulado pela lei. As embaixadas não possuem livros de registos das despesas.

À Alfândega de Espargos foi realizada uma auditoria Financeira, de Conformidade e de procedimentos às contas de gerência, com o intuito de avaliar o SCI. Apresentamos a seguir as recomendações que mereceram destaque:

- As instruções, normas e procedimentos devem ser adequadamente formalizadas por escrito e divulgadas;
- Devem ser efetuadas reconciliações entre os registos contabilísticos e as respetivas contas no Tesouro;

- Devem ser remetidos ao TC todos os documentos que justificam a arrecadação das receitas mediante despachos e guias ou ficheiros do sistema informático SYDONIA (Sistema Aduaneiro Automatizado);
- Devem ser remetidos ao TC todos os documentos que justificam a transferência de fundos para a DGT.

Relativamente à Agência de Regulação Económica, o TCCV apurou que ainda existiam alguns pontos que não tinham sido esclarecidos. Desta forma o TCCV apenas fez algumas recomendações que podem ser consultadas no Anexo 1.

Nos Hospitais Batista de Souza e Agostinho Neto, foram realizadas auditorias de Procedimentos de Sistema Controlo Interno, onde foram detetadas diversas fragilidades no sistema de controlo interno dessas entidades, nomeadamente:

- Ambos os hospitais não possuem um departamento de Recursos Humanos, o que dificulta a sua gestão.
- O SCI dos hospitais é deficiente o que pode comprometer a veracidade das informações, a eficácia da gestão, e a conformidade com a lei.
- Os hospitais não vêm remetendo as suas contas ao TCCV como determina a lei. Os processos entrados no TCCV não respeitam as normas de organização do TC.
- Verificou-se a ausência de concurso público dando prioridade ao ajuste direto violando o cumprimento da lei das aquisições públicas.
- Uma recomendação que merece grande destaque por parte do TCCV deriva do facto de que, até à data da auditoria, o Hospital Agostinho Neto não promoveu a aprovação dos estatutos de acordo com o Decreto-Lei que regula o funcionamento dos hospitais centrais.

Em conclusão, no âmbito da fiscalização sucessiva, podemos referir que ao longo dos anos, do universo das entidades que têm a obrigação de prestar contas ao TC, verificou-se um crescimento significativo no número de entidades que efetivamente enviaram as suas contas para apreciação do Tribunal. Importa referir que ainda existem várias entidades

que enviam as suas contas com atrasos e por vezes essas contas pertencem a anos anteriores.

Nota-se que o número de entidades que não prestam contas ao TC, não cumprindo o que determina a lei, nos últimos anos tem diminuído. Há ainda algumas entidades, nomeadamente escolas secundárias e FSA que não remetem regularmente as suas contas ao TC.

Em comparação, no ano de 2007, do total das instituições que deveriam prestar contas, apenas 43% das instituições prestaram contas. No ano de 2015, este valor sobiu para 74%, o que significa que uma grande parte das instituições já está a cumprir com a obrigação legal de prestar contas.

No que respeita às auditorias realizadas pelo TCCV, pode-se concluir que o TC tem vindo a fazer um grande esforço para a realização das mesmas, mas constata-se que das vinte e oito auditorias realizadas apenas sete foram a julgamento do TCCV. As auditorias financeiras feitas ao Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP) nos anos de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, são auditorias só para efeito de apreciação. O TCCV não julga as contas do IILP.

1.3 - Parecer sobre a Conta Geral do Estado

O PCGE constitui um documento onde são apresentadas as principais conclusões e recomendações formuladas pelo TCCV ao Governo. Segundo o artigo 94º, n.º 7 da CRCV, “a execução do Orçamento do Estado é fiscalizada pelo TCCV e pela AN, para apreciar e votar a CGE ouvindo o TCCV após a emissão do Parecer”.

No período em análise, as principais recomendações apresentadas foram nos seguintes domínios:

Processo Orçamental

Segundo o n.º 1 do artigo 94º da CRCV o Orçamento do Estado “é unitário e especifica as receitas e as despesas do sector público administrativo, discriminando-as segundo a respetiva classificação orgânica e funcional. Este inclui também o orçamento da segurança social”.

No âmbito do processo orçamental o TC emitiu várias recomendações, que poderão ser consultadas no Anexo 2. Podemos verificar que no ano de 2008, o TCCV não fez nenhuma recomendação no que diz respeito ao processo orçamental. Das recomendações emitidas podemos verificar que, no ano de 2006 e 2009 a 2014, o TC recomendou uma “gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais e reforço da coerência dos registos evidenciados nos diferentes Quadros, bem assim, a efetivação da publicação que a lei obriga”. Essa recomendação foi feita com base na justificativa de que foram registadas alterações no orçamento de investimento que não foram comunicadas a AN nos prazos estabelecidos pela lei.

Entre as recomendações feitas nos vários anos, a que teve menos impacto foi a que adverte o respeito aos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO. Na elaboração do Orçamento do Estado para os anos de 2010 a 2015, não foram respeitados alguns dos princípios orçamentais como por exemplo, da universalidade, da unicidade de caixa e da especificação, entre outros, no que respeita a previsão das receitas. Deste modo foram identificadas várias irregularidades por parte do TC, como por exemplo: a Conta Geral do Estado não inclui todas as despesas do Setor Público Administrativo e dos FSA.

Receita

Segundo o artigo 11º, nº 1, alínea a) e b) da LOFTC, no PCGE o TC aprecia a “atividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente nos domínios do património, das receitas, das despesas, da tesouraria e do crédito público; o cumprimento da LEO e legislação complementar”.

As recomendações feitas no âmbito da Receita variam de ano para ano, mas existem algumas que aparecem repetidas ao longo do período em análise (ver Anexo 2). Uma das principais recomendações é dirigida à Direção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) onde esta deverá, “de acordo com as competências próprias definidas no Decreto-Lei n.º 55/2004, de 27 de dezembro, proceder à consolidação mensal da informação das receitas fiscais arrecadadas pelo Estado. Da mesma forma, deverá a Direção-Geral do Tesouro (DGT) proceder a um melhor controlo das receitas fiscais por si arrecadadas e enviar atempadamente a informação à DGCI para efeitos de consolidação”. Esta recomendação foi repetida durante os anos de 2005 a 2009, com a justificativa de que a DGT tinha vindo a receber receitas fiscais da competência da DGCI e não enviava a

tempo essa informação à DGCI que tem a responsabilidade de enviar trimestralmente essa informação à Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP).

Outra recomendação que se repete remete para “Melhorar o processo de apuramento da dívida fiscal, de forma a ter dados mais realistas na CGE, eliminando os casos de subavaliação ou sobreavaliação e considerando para efeito de consolidação os dados definitivos e não provisórios das Repartições Fiscais”. O que significa que esta recomendação não vem sendo cumprida (2011 a 2015), o que levou o TCCV a manter essa recomendação.

Despesas

Em Cabo Verde, o classificador das Despesas rege-se pelo Decreto-Lei nº 37/2011, de 30 de dezembro. A recomendação feita pelo TCCV relativamente às Despesas vem variando de ano para ano como podemos consultar no Anexo 2.

Uma das recomendações que teve menos impacto, segundo o TC, é a seguinte: “Que os FSA e IP procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais, procedendo à transferência das disponibilidades para a conta do Tesouro”. Neste aspeto a análise feita à CGE com o cruzamento da informação das contas de gerência dos FSA e IP dos respetivos anos de 2008 a 2014, que entraram no TC para efeito de julgamento, apresentam informações divergentes no que diz respeito às receitas e às despesas de investimentos efetuadas pelas entidades, verificando-se alguma falta de rigor no que diz respeito aos prazos.

Devido à existência de várias irregularidades, o TCCV recomenda: “Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade de informações prestadas, inscrevendo no Subsector FSA e IP todas as despesas realizadas, aquando da consolidação de informações da CGE (2011 a 2015)” e “Que as entidades pertencentes ao Subsector FSA e IP procedam ao envio dos balancetes mensais à DNOCP, no prazo estipulado, sob pena de serem acionadas as medidas previstas na lei, por incumprimento (2012 a 2015)”. Nestes aspetos não há informações disponibilizados pelo Ministério das Finanças e Planeamento e do Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território sobre os valores executados relativamente ao que diz respeito aos contratos-programa e dos contratos mútuos.

Uma outra recomendação formulada e que teve também menos impacto é a seguinte: “Submeter todos os contratos públicos, incluindo os contratos-programa celebrados entre entidades públicas e entre entidades públicas e privadas, legalmente sujeitos à fiscalização preventiva, devem ser remetidos ao TC para o efeito”. Dado ao incumprimento das normas o TCCV formulou esta recomendação nos anos de 2007 a 2013, em que entendeu que nenhum dos contratos programas e vários contratos públicos não tinha sido submetido ao controlo prévio do TC apesar de esta ser exigido por lei, apesar de essas serem celebradas todos os anos.

Subsídios, Benefícios Fiscais, Créditos e Outras Formas de Apoio Concedidos pelo Estado

Segundo o artigo 11º, nº 1, alínea f), da LOFTC, “no PCGE o TC aprecia as subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidas pelo Estado, direta ou indiretamente”.

As recomendações feitas aos subsídios, benefícios fiscais, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado, podem ser consultadas no Anexo 2.

Durante os anos de 2006 a 2009, foi recomendado a “criação de uma lei-quadro de incentivos fiscais que contribua para impulsionar o desenvolvimento económico e social do país eliminando assim, a ampla gama dos BF’s a que até então foram concedidos pelo Governo através de legislações avulsas”; visto que até 2009 esta lei-quadro não existia e era considerada de extrema importância para a transparência das despesas públicas. Segundo o TCCV essa ideia vem da preocupação com a falta de organização legal, tendo em conta que o regime de isenções fiscais consta em diversas legislações e algumas estão desatualizadas, o que dificulta a sua aplicação e o seu tratamento.

Outra recomendação que foi repetida nos anos de 2008 a 2011 tem a ver com: “proceder a um controlo mais eficiente e garantir que os benefícios sirvam os fins para que foram criados, evitando-se a fuga e evasão fiscal”. Neste ponto o TCCV deverá recorrer às medidas previstas na lei que permitem responsabilizar os responsáveis pela irregularidade detetadas, tendo em conta que o controlo dos benefícios fiscais concedidos pela Administração Fiscal parece ser insuficiente.

Dívida Pública

Segundo o artigo 11º, nº 1 alínea a) e e) da LOFTC, “o TCCV em matéria de dívida pública define que no Parecer da Conta Geral do Estado o TC aprecia, a actividade financeira do Estado no ano a que a conta se reporta, designadamente nos domínios do património, das receitas, das despesas, da tesouraria e do crédito público; e também as responsabilidades, directas ou indirectas, do Estado, incluindo a concessão de avales”.

No que diz respeito à dívida pública, uma das recomendações registadas pelo TCCV que não foi acatada de 2007 a 2010 é a questão de que “a Conta deverá evidenciar a aplicação/destino do produto dos empréstimos”. A CGE omite os mapas referentes aos empréstimos, impedindo o TC de conferir e se pronunciar sobre a aplicação dos recursos resultantes do crédito público e também em que medida as dívidas contraídas pelo Governo tiveram impacto no desenvolvimento económico, social, administrativo do país.

O TCCV recomenda que “a CGE deverá apresentar os saldos iniciais e finais de cada ano e as responsabilidades do Estado, em conformidade com a lei”. Essa recomendação não vem sendo acatada desde 2007. O que impede o TC de se pronunciar de forma clara sobre o cumprimento da responsabilidade do Estado no que diz respeito ao limite da dívida indireta do Estado. Segundo o TCCV até a data da preparação do PCGE o fundo de garantia dos avales ainda não tinha sido criado.

Outra recomendação que teve grande impacto nos anos de 2007 até 2011 é “Que sejam aperfeiçoados os circuitos de informação e a forma de contabilização das Operações Financeiras entre a Direção Nacional do Orçamento e Contabilidade Pública (DNOCP), Direção de Serviços de Operações Financeiras (DSOF) e o Banco de Cabo Verde (BCV), eliminando, as divergências entre a CGE, o Relatório Anual do BCV e o Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF)”. O TC constatou que existe informações diferentes na CGE e nos relatórios anuais do Banco de Cabo Verde. Os valores das tabelas dinâmicas e os extratos do SIGOF, CGE e o BCV não são iguais, ou seja, essas entidades apresentam formas diferentes de contabilizarem a mesma informação.

O TCCV também fez a mesma recomendação de 2010 até 2015 “que seja aprovada uma lei-quadro orientadora do crédito público, que defina, com clareza e por natureza da

dívida, as condições gerais da contratualização e os respetivos limites a partir dos quais só podem ser autorizadas por lei da AN”. Esta recomendação é feita com base nos quadros apresentados nos pareceres, sendo que estes não apresentam as informações sobre a distribuição por categorias, que permite identificar as componentes de curto e médio prazo.

Património do Estado

Em Cabo Verde o Regime de Administração Financeira do Estado foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 29/2001, de 19 de novembro, onde diz que o Património Público é constituído pelos bens do domínio público do Estado e bens de domínio privado (artigo 70º, nº 1).

Dado o incumprimento das normas, o TCCV formulou diversas recomendações no que diz respeito ao Património do Estado (ver Anexo 2). De entre elas podemos ver que, nos anos de 2005 a 2014, o TCCV teve sempre a recomendar o seguinte: “Definir e publicar os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração e os critérios de reavaliação dos bens do domínio público e privado do Estado e proceder à aprovação das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim, elaborar o inventário geral do Estado”. Até a data de 2015 ainda não estava regulamentado o Modelo Integrado de Gestão dos Ativos para a implementação do PNCP, de forma a garantir a transparência no que diz respeito ao património público.

Uma outra recomendação que merece destaque pelo número de anos sem ser cumprida é a seguinte: “Regulamentar o regime jurídico e os princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado”. Esta recomendação não foi cumprida de 2007 a 2015 pelo facto de que esta não está regulamentada por portaria do Ministro responsável pela área das Finanças. Neste aspeto o TC fica impossibilitado de apreciar a CGE no que refere ao Património Financeiro do Estado porque não são apresentados os mapas sobre a situação patrimonial.

“Que os registos dos dados no SIGOF, e, por conseguinte, o seu carregamento através da Tabela Dinâmica, bem como as suas respetivas classificações contabilísticas sejam efetuados conforme mandam as normas contabilísticas e os princípios orçamentais,

respeitando a conformidade legal das leis de base subjacentes, e de forma harmónica e integrada”. O TCCV achou que deveria indicar esta recomendação pelo facto de se encontrarem ainda erros, omissões e desarmonias nas classificações contabilísticas da tabela dinâmica do SIGOF (2009 a 2015).

Tesouraria do Estado

Nesta matéria o TCCV fez várias recomendações onde iremos destacar as que foram repetidas durante alguns anos (ver Anexo 2).

Uma preocupação do TCCV tem a ver com o facto da CGE ser omissa no que toca a informação sobre a situação da tesouraria do Estado. Por isso recomenda-se por vários anos (2005 a 2012) que “torna-se urgente e necessária a inclusão na CGE de todos os modelos e mapas que facilitem a análise e apreciação em sede do PCGE, da situação da tesouraria do Estado, bem como, das operações de tesouraria, em conformidade com o disposto no ponto V) do artigo 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro”.

Outra recomendação feita pelo TCCV (2010 a 2015) é que “seja respeitado o princípio da unicidade de caixa estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de agosto, e Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril e que os FSA e IP, com contas abertas fora do tesouro, procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais”. Esta recomendação deve-se ao facto de ainda existir algumas entidades integradas na bancarização do tesouro, ou seja, fazem os pagamentos fora do tesouro, colocando em causa este princípio.

O TC recomenda também “que sejam criadas condições para colmatar as insuficiências de controlo interno, realizando reconciliações bancárias diárias e mensais, bem como inspeções regulares às operações de tesouraria do Estado pela IGF, conforme estabelece o artigo 11º do Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de agosto”. Esta é uma recomendação que merece destaque sendo que esta foi repetitiva durante oito anos (2009 a 2015), o que nos leva a concluir que a DGT não vem efetuando com regularidade as reconciliações necessárias para assegurar de forma correta a contabilização dos saldos movimentados no tesouro.

Segurança Social

Dado o incumprimento das normas, o TCCV formulou diversas recomendações no que diz respeito à Segurança Social.

A recomendação que teve menos impacto no que toca a segurança social (2005-2009) é o facto de haver várias divergências com os valores subscritos pelo INPS. Por isso o TC recomendou por vários anos que “sejam estabelecidos procedimentos eficazes e fiáveis de conciliação para que os dados apresentados na CGE sejam concordantes com os exibidos nas peças finais das contas do INPS”.

De 2012 a 2015, o TC teve que fazer as mesmas recomendações: “Criar mecanismos para a consolidação das receitas e despesas da Segurança Social numa única e verdadeira Conta da Segurança Social”. Estas recomendações foram feitas porque nesses anos não foram integradas na CGE as contas da segurança social, o que não está em conformidade com a LEO, que obriga à apresentação do balanço e das contas da segurança social. É necessário “Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade da informação sobre a Segurança Social prestada na CGE”, bem como “Zelar pelo aperfeiçoamento da articulação entre o INPS e o MFP de modo que a socialização das informações da Segurança Social sejam coincidentes”.

Para terminar, será apresentado um resumo das principais recomendações, cumpridas e não cumpridas, formuladas pelo TCCV:

As principais recomendações não cumpridas

- Gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais como obriga a lei (2006-2009 a 2014);
- Zelar pelo respeito aos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO (2010 a 2015);
- A DGCI, de acordo com as competências próprias, deverá proceder à consolidação mensal da informação das receitas fiscais arrecadadas pelo Estado (2005 a 2009);

- Melhorar o processo de apuramento da dívida fiscal, de forma a ter dados mais realistas na CGE (2011 a 2015);
- Todos os contratos públicos devem ser remetidos ao visto do TC (2007 a 2013);
- Que os FSA e IP procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais (2008 a 2014);
- Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade de informações prestadas, inscrevendo no Subsector FSA e IP todas as despesas realizadas (2011 a 2015);
- Criação de uma lei-quadro de incentivos fiscais (2006 a 2009);
- Que se proceda a um controlo mais eficiente, evitando-se a fuga e evasão fiscal (2008 a 2011);
- A CGE deverá apresentar os saldos iniciais e finais e as responsabilidades do Estado (2007-2009 a 2015);
- Que sejam aperfeiçoados os circuitos de informação e a forma de contabilização das Operações Financeiras entre a DNOCP, DSOF e o BCV (2007 a 2011);
- Que seja aprovada uma lei-quadro orientadora do crédito público (2010 a 2015);
- Definir e publicar os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração e os critérios de reavaliação dos bens do domínio público e privado do Estado (2005 a 2014);
- Que seja revista toda a legislação referente a utilização das viaturas do Estado (2015 a 2010);
- Seja consagrada em dispositivo legal de regime jurídico e os princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado (2007 a 2014);
- Que os registos dos dados no SIGOF, e o seu carregamento através da Tabela Dinâmica, sejam efetuados conforme manda as normas contabilísticas e os princípios orçamentais (2009 a 2015);
- A DGPCP deverá anualmente efetuar o cálculo dos rácios (2011 a 2015);
- Concretização dos processos de incorporação dos bens imóveis e móveis, para uma maior celeridade no procedimento de inventariação e controlo patrimonial (2011 a 2015);
- Inclusão na CGE todos os modelos e mapas que facilitem a análise e apreciação em sede do PCGE (2005 a 2012);
- Que sejam criadas as condições para colmatar as insuficiências de controlo interno apontadas em sintonia com a supervisão da IGF (2009 a 2015);

- Que seja respeitado o Princípio de Unicidade de Caixa, e que os FSA e IP, com contas abertas fora do tesouro, procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais (2010 a 2015);
- Estabelecer procedimentos eficazes e fiáveis de conciliação dos dados apresentados na CGE de forma a serem concordantes com os das contas do INPS (2005 a 2009);
- Que sejam criados os mecanismos para a consolidação das receitas e despesas da Segurança Social numa única e verdadeira Conta da Segurança Social (2012 a 2009);
- Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade da informação sobre a Segurança Social prestada na CGE (2012 a 2009);
- Zelar pelo aperfeiçoamento da articulação entre o INPS e o MFP de modo que a socialização das informações da Segurança Social sejam coincidentes (2012 a 2009).

As principais recomendações cumpridas

- Deveria a Conta Geral do Estado dispor de um mapa onde fossem evidenciadas as alterações a nível das funções do Estado;
- Levantamento de todas as situações de FSA, IP, projetos, etc. que, continuam a manter as suas receitas próprias em contas sediadas na banca comercial;
- O orçamento de investimento deveria conter o desenvolvimento dos programas orçamentais através da distribuição económica das suas despesas iniciais e respetivas alterações;
- Diligenciar para que os FSA e IP apliquem a contabilidade de partidas dobradas;
- A Direcção-Geral das Alfândegas e DGCI deverão proceder ao levantamento das informações relativas às receitas liquidadas e não arrecadadas para um melhor controlo da dívida fiscal;
- Criar mecanismos que permitam o apuramento rigoroso e cruzado das dívidas do Estado, para com as instituições bancárias e parabancárias;
- Efetuar, periodicamente, uma auditoria informática ao SIGOF;
- Os orçamentos devem ser suficientemente dotados, para evitar a assunção de despesas sem a necessária cobertura orçamental;

- Que sejam tomadas as medidas constantes na lei de execução de orçamento assim como a responsabilização dos titulares pela execução do orçamento;
- Que se tomem medidas mais eficazes de controlo em conformidade;
- A Direcção-Geral do Planeamento deverá introduzir no SIGOF todas as fichas de projectos aprovados para a execução dos programas e subprogramas como determina a lei;
- Que haja maior rigor na elaboração dos diferentes mapas da CGE;
- Realizar uma auditoria informática à Base de Dados dos RH da AP;
- Que se acautele o processo de orçamentação dos órgãos de soberania;
- Efetuar auditorias financeiras e de conformidade ao Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária, Instituto de Estrada, Fundação Cabo-verdiana de Ação Social e Escolar e Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas;
- As obras complementares consentidas nos contratos de empreitada devem situar-se nos limites da razoabilidade e respeitar os limites legais;
- Os contratos de trabalho e de prestação de serviço devem ser revistos por forma a passarem a respeitar a legislação fiscal Cabo-verdiana vigente;
- Que seja melhorado o sistema de informação com o Ministério das Finanças;
- Que na execução de cada Projeto de Investimento, sejam contabilisticamente discriminadas as suas componentes de custo;
- Reforçar a capacidade de gestão, planeamento e programação do sector energético;
- Melhorar a articulação do Sector Ministério do Turismo Indústria e Energia com o MFP de forma a reportar e registar corretamente os dados da execução orçamental no SIGOF;
- Que o MFP acione os mecanismos, referentes à execução orçamental;
- Inclusão no Orçamento a informação sobre os benefícios fiscais e estimativa da receita, toda a informação que permita apreciar, a perda de receita;
- Criar uma lei-quadro de incentivos fiscais englobando as isenções fiscais;
- O Orçamento do Estado deve integrar um anexo com informação sobre os benefícios fiscais e estimativa da receita cessante;
- Que se proceda à regulamentação pela AN, dos mapas e modelos relativos à situação patrimonial do Estado e da dívida pública;

- A movimentação da dívida pública deve constar do registo da Conta Geral de operações de tesouraria e transferências de fundos;
- Seja dado cumprimento ao princípio do orçamento bruto;
- Que se proceda à inclusão dos atrasados no stock da dívida pública;
- Que sejam tomadas medidas para a prossecução de todo o trabalho de levantamento, inventariação e avaliação do património do Estado;
- A implementação do PNCP deverá decorrer de forma gradual e com um suporte informático adequado e uniforme;
- Que se estabeleça o Regime Jurídico das Aquisições Públicas;
- Deverão a DGCP e o INPS articular entre si a apresentação da informação.

1.4 - Objetivos Estratégicos

No cumprimento da missão do TCCV, no período em análise, foram elaborados dois planos estratégicos. Para atingir os objetivos traçados para cada ano, o TCCV destacou os seguintes objetivos estratégicos (Quadro 9):

Quadro 9: Objetivos estratégicos do TCCV

PLANO ESTRATÉGICO I 2007-2010	PLANO ESTRATÉGICO II 2012-2015
<ul style="list-style-type: none"> • Emitir o Relatório e o PCGE atempadamente; • Alargar e intensificar o âmbito do controlo sucessivo; • Assegurar o controlo sucessivo e concomitante dos órgãos e instituições sujeitas à jurisdição do TC; • Melhorar a fiscalização prévia dos contratos; • Reforçar a capacidade do TC; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emitir o Parecer sobre a CGE com base em padrões de qualidade pré-definidos; 2. Otimizar a fiscalização prévia; 3. Analisar e julgar as contas em tempo oportuno; 4. Capacitar o TCCV, desenvolvendo e aperfeiçoando a organização e o funcionamento internos; 5. Reforçar os mecanismos de interação direta com o Parlamento, a Administração Pública e a sociedade civil; 6. Criar mecanismos para acelerar a aprovação da proposta de Lei Orgânica do Tribunal e seu fortalecimento.

Fonte: Planos Estratégicos de Desenvolvimento Institucional do TCCV (2007-2010; 2012-2015).

Para dar cumprimento aos objetivos traçados nos planos estratégicos o TCCV estabeleceu as seguintes linhas de ação com as respetivas propostas de ação que poderão ser consultadas no Anexo 3. As estratégias de desenvolvimento estão apresentadas no Quadro 10.

Quadro 10: Estratégias de desenvolvimento do TCCV

PLANO ESTRATÉGICO I 2007-2010	PLANO ESTRATÉGICO II 2012-2015
<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforço da capacidade de análise e emissão do Parecer sobre a CGE; 2. Reforço da capacidade no sector de fiscalização preventiva e sucessiva; 3. Desenvolvimento de metodologias de controlo e manuais de orientação técnica; 4. Melhoria da capacidade técnica e do desenvolvimento de procedimentos; 5. Aprovação do pacote legislativo do TC; 6. Criação de mecanismos para o fortalecimento da independência económica e financeira do TC; 7. Aumento dos recursos humanos, melhoria das condições de remuneração e da formação especializada; 8. Desenvolvimento de uma nova estrutura organizacional e de comunicação interna; 9. Desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação; 10. Desenvolvimento de mecanismos de interação com outras instituições e com a sociedade em geral. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Desenvolver nova metodologia de trabalho segundo padrões de referência mais avançados; 1.2. Desenvolver e implementar um sistema de controlo de qualidade (SCQ) do Parecer da CGE elevando a respetiva qualidade técnica e analítica; 2.1. Desenvolver nova metodologia de trabalho segundo padrões de referência mais avançados; 2.2. Orientar a incidência da fiscalização prévia para a área da contratação pública; 2.3. Aumentar o impacto da fiscalização prévia; 3.1. Desenvolver nova metodologia de trabalho segundo padrões de referência mais avançados; 3.2. Melhorar o grau da prestação de contas; 3.3. Reduzir os atrasos na análise e julgamento das contas, assim como no apuramento de responsabilidades financeiras e intensificar o controlo sucessivo; 3.4. Melhorar a articulação com o controlo interno. 4.1. Preparar respostas específicas à futura reforma do TCCV; 4.2. Reforçar a participação do TCCV na sociedade da informação; 4.3. Alinhar a gestão com a missão, visão, valores e objetivos estratégicos do TCCV; 4.4. Capacitar os Recursos Humanos. 5.1. Diligenciar por uma relação privilegiada com a Comissão Especializada da AN em matéria de Finanças e Orçamento; 5.2. Diligenciar por uma relação privilegiada com a Administração Pública; 5.3. Diligenciar por uma relação privilegiada com os cidadãos, diretamente e através de organizações da sociedade civil; 5.4. Melhorar a divulgação das atividades de controlo; 5.5. Melhorar o sistema de comunicação interna; 6.1. Diligenciar pela obtenção de um novo enquadramento legal baseado no projeto já elaborado; 6.2. Diligenciar pela criação de mecanismos de fortalecimento da autonomia económica e financeira do TCCV compatível com a sua missão.

Fonte: Planos Estratégicos de Desenvolvimento Institucional do TCCV (2007-2010; 2012-2015).

1.5 - Pontos Fortes e Pontos Fracos

Para a elaboração e concretização dos planos estratégicos é preciso ter em conta a situação do TCCV relativamente aos pontos fortes, que se apresentam propícios para a concretização dos objetivos a atingir e os pontos fracos que podem ser considerados como constrangimentos. No entanto, importa referir que no plano estratégico II 2012-2015, o TCCV apresentou um pacote legislativo ao Governo com o intuito de melhorar a atividade

do TCCV. Importa também referir que com a exceção do pacote legislativo, são apresentados os mesmos pontos fortes no I PE e no II PE, como mostra o Quadro 11.

Quadro 11: Pontos Fortes

PLANO ESTRATÉGICO I 2007-2010	PLANO ESTRATÉGICO II 2012-2015
<ul style="list-style-type: none"> • A existência de um quadro de pessoal bem informado, com boa formação de base, recetividade e disponibilidade para o trabalho, bem como uma carreira específica com salários diferenciados; • No âmbito dos recursos tecnológicos, cada técnico tem um computador e foi já desenvolvido um programa informático de apoio à tramitação processual do visto carecendo, no entanto de atualização e implementação; • A circulação da informação é assegurada através da existência da Intranet, do acesso facilitado à Internet e o bom funcionamento da comunicação formal e informal, sendo o TCCV bastante aberto ao exterior; • O relacionamento com os órgãos da Administração Pública em geral e a articulação com os parceiros, nomeadamente o Parlamento e a Inspeção Geral das Finanças (IGF) é satisfatória. 	

Fonte: Planos Estratégicos de Desenvolvimento Institucional do TCCV (2007-2010; 2012-2015).

Também foi identificado um conjunto alargado de pontos fracos nos planos estratégicos, que serão apresentados resumidamente no Quadro 12.

Quadro 12: Pontos Fracos

PLANO ESTRATÉGICO I 2007-2010	PLANO ESTRATÉGICO II 2012-2015
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos e financeiros são escassos e com insuficiente formação específica para fazer face ao desenvolvimento total das competências do TC. • Falta de suporte informático específicos para apoio à análise das contas e de sistemas de informação de gestão e de planeamento; Não há acesso e utilização dos sistemas de informação governamentais e institucionais (SIGOF, SIM). • O alinhamento da atividade estratégica com a atividade operacional é deficiente: ausência de um plano anual de atividades detalhado, com indicação das contas a verificar e das auditorias a realizar, bem como procedimentos escritos e manuais para cada área de atuação; • Morosidade na tramitação e análise dos processos de contas de gerência e visto de aposentação, atraso na análise das Contas Gerais do Estado e a desatualização de metodologias de análise e instruções sobre prestação de contas, bem como a escassez de julgamentos, reduzem o grau de responsabilização e penalização e, por conseguinte, a eficácia do TC e a motivação do pessoal; • Falta de definição do perfil dos dirigentes, auditores e verificadores e de normas de gestão de recursos humanos, dando-se pouca atenção ao efeito multiplicador da formação; • Não houve organização interna para o estudo e a discussão da nova legislação do sistema financeiro; Organização interna inadequada, fiscalização prévia deslocada e falta de estabilidade no desempenho de funções; • Ausência de gestão por objetivos e insuficiente acompanhamento; 	
	<ul style="list-style-type: none"> • O Presidente e os Juizes do Tribunal são nomeados sob proposta do Governo e por mandatos curtos. Esta forma de designação e nomeação pode pôr em risco o exercício independente da sua função; • A estrutura orgânica está desatualizada, sendo fraca a coordenação geral dos trabalhos; • A deficiente e irregular divulgação dos resultados da atividade, através da melhoria e do incremento dos meios de difusão da sua atividade;

<ul style="list-style-type: none"> • A circulação de informação acerca da TC é insuficiente; • O relacionamento entre o TC e o MP precisa de incremento de ambas as partes. 	
---	--

Fonte: Planos Estratégicos de Desenvolvimento Institucional do TCCV (2007-2010; 2012-2015).

1.6 - Verificação do cumprimento das propostas de ação

No seguimento de uma avaliação feita aos planos estratégicos para a verificação do cumprimento das propostas de ação constatamos o seguinte:

No primeiro Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional do TCCV, implementado do quadriénio 2007-2010, indica que este foi realizado em cerca de 50%. O objetivo estratégico que teve o melhor grau de execução foi “melhoria das condições de remuneração e da formação especializada dos Recursos Humanos” com cerca de 90% da sua execução (II PE 2010-2015).

Neste Plano Estratégico o TC ainda conseguiu:

- Recuperação dos PCGE em atrasos;
- Análise de um maior número de processos;
- Melhoria na gestão dos processos de fiscalização prévia, com o recurso a aplicação informática de tramitação processual;
- Melhoria na capacitação e formação dos Recursos Humanos;
- Maior organização interna e mais recursos materiais;
- Reforço da credibilidade interna e externa.

O resultado em geral, segundo os responsáveis do TC ficou muito a desejar, em grande parte porque:

- O TCCV não tem acesso ao sistema de informação governamental e institucional (SIGOF e SIM);

- A não aprovação da nova Lei de Organização e Funcionamento do TC, leva a um enquadramento legal desajustado à realidade do país e das recomendações da INTOSAI;
- O nível de prestação de contas foi baixo, devido a escassez de julgamentos, o que reduz a eficácia do TCCV;
- Morosidade e desatualização de metodologias de análise e instruções na tramitação dos processos de contas de gerência, o que leva a um fraco desempenho na análise e julgamento de contas;
- Impossibilidade de contratar mais um colaborador técnico.

No segundo Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional do TCCV, implementado do quadriénio 2012-2015, indica que este foi realizado em cerca de 67%. Segundo o TCCV esse resultado ficou a dever-se ao facto do TC depender de apoios dos parceiros externos e à não aprovação da sua nova Lei de Organização e Funcionamento.

Da análise feita podemos constatar que, com o II PE, o TCCV conseguiu:

- Melhorar a sua eficiência interna;
- Melhorar o seu desempenho no que toca as suas competências;
- Ter uma abordagem mais pedagógica do que dissuasora;
- Ter maior celeridade na resposta às solicitações das entidades jurisdicionais.

Segundo o TCCV a análise feita é considerada satisfatória, mas poderia ser melhor se o TC tivesse acesso a todos os sistemas informáticos (SIGOF e SIM) e se a nova Lei de Organização e Funcionamento tivesse sido aprovada.

Em conclusão, da análise feita aos planos estratégicos podemos ver que, para os dois Planos Estratégicos, foram traçados os mesmos objetivos, mas com estratégias e propostas de ação diferentes. Quanto à sua realização, pode-se concluir que não tiveram tanto sucesso como se esperava, devido a vários fatores: o primeiro fator tem a ver com a problemática do acesso do TC ao sistema informático do SIGOF e o segundo fator, tem a ver com a não aprovação da nova Lei de Organização e Funcionamento do TC. Por outro lado, o facto de o TC não dispor de recursos suficientes, também dificulta o

cumprimento com eficiência da sua missão. Segundo as avaliações que foram feitas no primeiro plano, apenas 50% do mesmo foi concluído, e no segundo plano, um total de 67% foi concluído.

2 - Análise de Conteúdo

A técnica de análise de conteúdo é “uma técnica de investigação que permite fazer uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tendo por objetivo a sua interpretação”, sendo utilizada para a análise de dados qualitativos (Bardin, 1997:19).

A técnica de análise de conteúdo foi aplicada às respostas dos informadores qualificados no contexto das entrevistas e permitiu complementar a informação obtida através da análise quantitativa desenvolvida com base na documentação disponibilizada pelo TCCV. Esta técnica proporcionou uma perspetiva mais abrangente, profunda e esclarecedora da informação em estudo.

Foram realizadas sete entrevistas aos seguintes intervenientes qualificados do TCCV, designadamente o Presidente, um Juiz Conselheiro, quatro Coordenadores e o Procurador-Geral da República de Cabo Verde.

Após a realização das entrevistas “in loco”, procedeu-se à transcrição das mesmas. Como suporte da análise de conteúdo, o texto relativo à transcrição das entrevistas foi tratado e analisado de forma aprofundada com recurso ao software MAXQDA.

Numa primeira fase, procedemos aos seguintes passos:

Começámos por importar toda a informação, primeiro desagregando o texto por documento, e a seguir, agrupando em diferentes conjuntos as respostas de cada entrevistado à mesma questão (Figura 1).

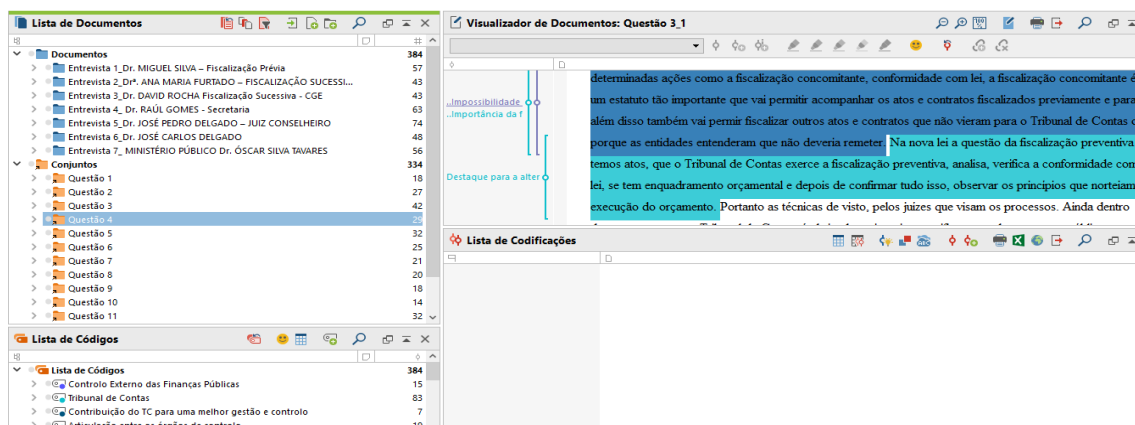


Figura 1: Processo de codificação realizado com recurso ao software MaxQda

Após importar todos os dados das entrevistas para o programa, foi dado início ao processo de codificação, através de uma análise detalhada dos textos. Desta forma foram criados os conjuntos de códigos e subcódigos (Anexo 4).

Durante a análise, sempre que identificámos uma palavra ou uma frase correspondente a um certo código, foi criada uma relação direta entre a palavra e o código, como se pode ver na Figura 1.

No total foram analisadas sete entrevistas, a partir das quais identificámos 16 códigos, e 58 subcódigos. Ao todo foram codificados 384 segmentos. Conforme é possível verificar na matriz de segmentação de códigos (Figura 2). Quanto maior for o quadrado representado, maior é a frequência daquele código nas respostas dos entrevistados.

Lista de Códigos	Entrevista 1...	Entrevista 2...	Entrevista 3...	Entrevista 4...	Entrevista 5...	Entrevista 6...	Entrevista 7...	SOMA
> Controlo Externo das Finanças Públicas								15
> Tribunal de Contas								83
> Contribuição do TC para uma melhor gestão e controlo								7
> Articulação entre os órgãos de controlo								19
> Atingiu os objetivos traçados								5
> Alterações e perspectivas no período 2005-2015								30
> Destaque para a alteração da legislação em 2018								40
> Alterações da legislação em 93								2
> Impossibilidade por causa da lei de 93								5
> Recomendações sobre a CGE								11
> Auditorias								8
> Pareceres do TC								21
> Controlo do TC nas varias vertentes								19
> Ministério Público								78
> Relatórios de atividade representam uma forma de presta								10
> Recursos e meios utilizados pelo TC								31
SOMA	57	43	43	63	74	48	56	384

Figura 2: Matriz de segmentação de códigos por entrevistado realizada com recurso ao software MaxQda

A Figura 3 ilustra a frequência de categorização por entrevistado e por questão. Ou seja, mostra a frequência com que cada entrevistado efetuou uma referência relativamente a um dos códigos criados, no contexto de uma frase ou referindo determinada palavra ou determinado assunto.

Lista de Códigos	Entrevista 1...	Entrevista 2...	Entrevista 3...	Entrevista 4...	Entrevista 5...	Entrevista 6...	Entrevista 7...	SOMA
> Controlo Externo das Finanças Públicas		5	3	2	2	3		15
> Tribunal de Contas	18	12	6	10	19	8	10	83
> Contribuição do TC para uma melhor gestão e controlo	2		1		1		3	7
> Articulação entre os órgãos de controlo	2	1	2	3	3	8		19
> Attingiu os objetivos traçados	1	1	1	2				5
> Alterações e perspectivas no período 2005-2015	5	5	5	2	3	5	5	30
> Destaque para a alteração da legislação em 2018	8	4	4	7	8	5	4	40
> Alterações da legislação em 93					2			2
> Impossibilidade por causa da lei de 93	1	1			3			5
> Recomendações sobre a CGE	1	1	2	4	2	1		11
> Auditorias	1	1	2	1	1	2		8
> Pareceres do TC		2	3	2	10	4		21
> Controlo do TC nas varias vertentes	3	2	4	3	5	2		19
> Ministério Público	9	4	5	11	9	6	34	78
> Relatórios de atividade representam uma forma de presta	1	1	2	3	1	2		10
> Recursos e meios utilizados pelo TC	5	3	3	13	5	2		31
SOMA	57	43	43	63	74	48	56	384

Lista de Códigos	Questão 1	Questão 2	Questão 3	Questão 4	Questão 5	Questão 6	Questão 7	Questão 8	Questão 9	Questão 10	Questão 11	Questão 12	Questão 13	Questão 14	SOMA
> Controlo Externo das Finanças Públicas	3	4	1	1	2			2	1	1	1				16
> Tribunal de Contas	12	11	13	3	7	2	2	2	6	11	5				74
> Contribuição do TC para uma melhor gestão e controlo	1	3													4
> Articulação entre os órgãos de controlo		2		14											16
> Attingiu os objetivos traçados			4							1					5
> Alterações e perspectivas no período 2005-2015		1	13		1		1	1	1		1			6	25
> Destaque para a alteração da legislação em 2018		2	5		1	1	3	1	4	1	3	1	5	8	35
> Alterações da legislação em 93			2												2
> Impossibilidade por causa da lei de 93			2			1	2								5
> Recomendações sobre a CGE		1			1	9									11
> Auditorias							7	1							8
> Pareceres do TC				10	18	2									30
> Controlo do TC nas varias vertentes	1	1			1		2	13					1		19
> Ministério Público		1	1		1	7						12	22		44
> Relatórios de atividade representam uma forma de prestar contas	1	1					1		6		1				10
> Recursos e meios utilizados pelo TC			1	1		3	3				21	1			30
SOMA	19	27	42	29	32	25	21	20	18	14	32	14	28	14	334

Figura 3: Frequência de categorização de códigos por questão realizada com recurso ao software MaxQda

Como exemplo, podemos verificar, na Figura 4, que os sete entrevistados aludiram um total de 83 palavras ou expressões referentes à importância do TC ser um “verdadeiro tribunal”, ou seja, pertencer ao Poder Judicial, sublinhando também a importância do seu papel como reforço da transparência, entre outros.

▼ Tribunal de Contas								0
Importância de ser um verdadeiro tribunal		1	1		3	2	1	8
Consequências	3							3
Prestação de contas/Accountability	2	5	4	4	2	2	1	20
Transparência	1	2	1	1				5
Responsabilidade	3	1		1	2		3	10
Autonomia	1							1
Independência do Tribunal de Contas	1				2			3
Papel do Tribunal de Contas		2		1	5	1	4	13
Competência	2	1		1	1	3	1	9
Formação dos recursos humanos	3				4			7
Importância da fiscalização concomitante	2			2				4

Figura 4: Frequência de categorização do código realizada com recurso ao software MaxQda

2.1 - A atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas

O ponto de partida do guião de entrevista passava por conhecer a perceção dos intervenientes qualificados relativamente à atividade desenvolvida pelo TC no período de 2005 a 2015.

Um dos aspetos fundamentais desse objetivo seria compreender se o TCCV tinha atingido os objetivos traçados para cada ano. Após a análise tivemos o seguinte resultado:

Segundo grande parte dos entrevistados (80%) a maioria dos objetivos propostos foram atingidos pelo TC. Segundo as avaliações feitas por cada entrevistado, e numa perspetiva geral, o TC atingiu quase todos os objetivos estabelecidos nos planos estratégicos. Note-se, no entanto, que não foi possível atingir todos os objetivos traçados no segundo Plano Estratégico (2012-2015). Este Plano tinha sido elaborado pensando já na aprovação da nova LOFTC. Contudo, tendo em conta que este diploma acabou por não ser aprovado no período inicialmente previsto, esta situação impactou nos objetivos estabelecidos no referido Plano, traduzindo-se num menor desempenho de avaliação e num grau de execução mais baixo.

Relativamente às recomendações sobre a CGE, uma grande percentagem dos entrevistados (75%) referiram que as recomendações da CGE têm contribuído para uma melhor gestão e controlo das finanças públicas. Este contributo positivo tem sido maioritariamente na área da fiscalização sucessiva, no que respeita ao julgamento das contas que são submetidas ao TC. Segundo os entrevistados, muitas das recomendações

produzidas anualmente são acatadas nas missões seguintes. Por outro lado, afirmam que há recomendações que têm que ser repetidas, o que significa que o Estado não tem respeitado todas as recomendações no âmbito dos Pareceres. De certa forma podemos afirmar que há um caminho percorrido, que é bastante positivo em matéria de gestão orçamental e controlo das contas públicas e que tem permitido um maior controlo das contas públicas.

Relativamente à importância dos Pareceres do TC, os entrevistados afirmam que esses pareceres não são vinculativos, destacando que o que vincula o Tribunal são apenas as decisões dos seus juízes. O TC dá um parecer técnico sobre as contas e o Parlamento, por sua vez, faz toda a discussão política em matéria do PCGE. Mesmo não sendo pareceres vinculativos, pode constatar-se que as entidades públicas em geral e os ministérios em particular têm vindo a acompanhar e a acatar as recomendações de forma a contribuir para o melhoramento da gestão da coisa pública. Segundo os entrevistados, estas recomendações têm contribuído para uma melhoria das contas apresentadas nos anos seguintes. Afirmam que os Pareceres têm contribuído de forma positiva em matéria de gestão orçamental e para um controlo mais apertado das contas públicas. Afirmam também que hoje estes Pareceres têm mais força e uma importância fulcral para o futuro do país.

Segundo os entrevistados, o controlo do TC nas várias vertentes tem um papel mais pedagógico do que dissuasor. Afirmam que neste período o TC tem vindo a realizar ações pedagógicas viradas para as entidades, de forma a sensibilizar os responsáveis, enviando informação e recomendações através de mensagens via email. Segundo o Juiz José Pedro Delgado, para uma boa gestão dos dinheiros públicos, o TC não tem que ter apenas um papel fiscalizador, mas também e principalmente um papel pedagógico, que tem sido exercido efetivamente através das recomendações que o Tribunal formula, e que deverá continuar. Acaba também por existir um efeito dissuasor, que resulta naturalmente das sanções aplicadas, que deverão ser adequadas e claras. As sanções previstas poderão referir-se a responsabilidades reintegratórias e sancionatórias, ou seja, os agentes sabem claramente que poderão ser punidos não só no aspeto da reintegração dos valores alcançados, desviados, ou de pagamentos indevidos, mas também poderão ser sancionados com multas, por exemplo, por atos que deveriam ter praticado e não praticaram.

Relativamente aos meios e aos recursos utilizados pelo TCCV, todos os entrevistados (100%) percecionam não ser suficientes. Na sua opinião, os recursos são habitualmente escassos e por isso a necessidade de um esforço acrescido na conjugação e na boa gestão dos recursos disponíveis. Segundo os entrevistados, os recursos do TC provêm do Estado e do orçamento do cofre que resulta dos emolumentos e dos projetos. Neste contexto, o que tem valido e ajudado o Tribunal nas suas funções é ter conseguido concorrer e obter projetos importantes. O TC procura dar prioridade a várias ações em função dos recursos que tem. No que diz respeito aos recursos humanos, os entrevistados responderam que, em termos de formação e competências, os auditores têm frequentado várias ações de formação, mas que, neste momento, apesar de se encontrarem a um nível elevado de competências, ainda não é suficiente.

2.2 - O contributo do Tribunal de Contas para a boa gestão dos dinheiros públicos

Um segundo ponto do guião das entrevistas passava por conhecer a perceção dos interlocutores qualificados sobre o contributo do TC para a boa gestão dos dinheiros públicos.

Segundo o Presidente José Carlos Delgado, o TC tem contribuído para uma melhor gestão dos dinheiros públicos sobretudo na área da fiscalização sucessiva, do julgamento das contas que são submetidas ao tribunal, não só através das sanções que pode aplicar às entidades que praticam ilícitos financeiros, mas também através das recomendações que formulam nos Acórdãos. O TC contribui também na área da fiscalização prévia em que o Tribunal faz o controlo de todos os contratos e atos, como por exemplo, os contratos de empreitadas onde “há muito dinheiro em jogo”. Nestes casos, a função do Tribunal é precisamente ver se as verbas têm cabimentação, se obedecem a todas as regras de contratação pública e também se todos os requisitos de pré-contratação pública foram tidos em conta para se poder dar o visto. É a partir daí que se consegue controlar se existe uma boa gestão dos dinheiros públicos.

A partir da junção destas duas competências será possível o Tribunal verificar e avaliar como estão a ser utilizados os dinheiros públicos. É desse controlo que o Tribunal

consegue tirar conclusões se existe uma boa ou má utilização dos dinheiros públicos. Quando na verificação das contas se depreende uma utilização indevida dos dinheiros públicos os responsáveis são obrigados a repor o dinheiro que foi indevidamente gasto. No âmbito do controlo prévio, se os contratos não estiverem conforme a lei, normalmente são devolvidos ou recusados.

Outro ponto importante passa pela relação que se estabelece entre os órgãos de controlo interno e os órgãos de controlo externo. Da análise das entrevistas, foi possível reconhecer a existência de uma relação forte entre os órgãos de controlo interno e o TC. Em termos de controlo interno a entidade com maior destaque é a Inspeção-Geral das Finanças (IGF). A IGF encontra-se sob tutela do Ministério das Finanças e compete-lhe realizar anualmente a articulação do controlo interno numa perspetiva horizontal. O que quer dizer que o objetivo principal do TC será evitar a duplicação da realização de auditorias e inspeções, quando já se sabe que as mesmas se incluem no plano anual da IGF. A preocupação do TC e da IGF é de articular e rentabilizar a divisão de tarefas. Quando se elabora um plano ou um programa de fiscalização o TC tem que coordenar e organizar as atividades com a IGF, identificando as entidades que foram selecionadas para auditoria ou para outras ações de forma a evitar a duplicação de esforços. Segundo os entrevistados isto decorre de uma perspetiva de gestão e economia de recursos. O principal objetivo é procurar evitar a duplicação da realização de auditorias e inspeções. Em termos de controlo externo o TC tem uma boa colaboração com a AN. O TC é auxiliar da AN principalmente em matéria do PCGE.

2.3 - O contributo do Ministério Público junto do Tribunal de Contas

Outro ponto principal das entrevistas era avaliar o contributo do MP junto do TC. Segundo o Procurador-Geral da República de Cabo Verde, o ponto de partida deverá ser o que nos diz a CRCV. Segundo o artigo 222º, nº1, compete ao MP representar o Estado, exercer a ação penal e defender a legalidade democrática, os direitos dos cidadãos, o interesse público e os demais interesses que a Constituição ou a lei determinarem.

A legislação define o MP enquanto defensor da legalidade, faz a representação do estado, defesa dos direitos do cidadão, com o exercício da ação penal, mas tem uma dimensão que é a defesa da legalidade (artigo 7º da lei nº 89/VII/2011).

Sobre aquilo que diz a lei orgânica do MP, lei nº 89/VII/2011, quem representa o MP junto do TC é o Procurador-Geral da República, que pode delegar as suas funções no Vice-Procurador-geral da República ou nos Procuradores-Gerais Adjuntos. Ou seja, quanto à representação formal, haverá sempre um representante do MP na sede do TC, que poderá delegar as suas funções a um dos procuradores gerais adjuntos.

É neste contexto que o papel do MP se destaca, reforçando a legalidade junto do TC e podendo intervir em todos os processos, de forma que possa fazer o julgamento e a fiscalização das despesas e que a lei seja efetivamente cumprida.

O MP pode intervir também no julgamento de contas das entidades que estão sujeitas ao julgamento das contas públicas pelo TC. O parecer do MP é um parecer que se situa essencialmente sobre a legalidade, dentro daquele que chamamos de responsabilidade do tribunal.

Se na prestação de contas forem cumpridos todos os processos (a lei de execução orçamental, a lei do orçamento, as leis que fixam as despesas das entidades que têm competência para intervir no processo de realização das despesas), o MP deverá analisar o seu parecer que é abrangente, não ficando vinculada a posição, sendo que o processo inicia com o envio das contas pelas entidades que têm a responsabilidade, que está sujeito a julgamento.

Constitucionalmente o MP está vinculado a três princípios: objetividade, imparcialidade e legalidade. O papel do MP enquanto fiscal da legalidade é vincular esses três princípios como um todo, mas dando destaque à legalidade. É nessa dimensão da defesa da legalidade que a intervenção do MP tem que se situar. Na defesa do interesse público, mas na defesa do interesse público legal, que está conforme a lei. É aqui que o MP vai colaborar com o TC para que no julgamento e na verificação das despesas das contas públicas tenha sido cumprida a legalidade, ou seja tenha sido cumprido aquilo que a lei estabelece e aqueles que são infratores poderem ser responsabilizados.

No período em análise (2005-2015) só existiu um representante do MP junto do TC no período de 2012-2015. O MP não tem habitualmente um representante junto do TC porque não tem o número de procuradores adjuntos suficientes para colocar um à disposição do TC.

No período entre 2012 e 2015, em que o representante do MP esteve presente de forma permanente no TCCV, registou-se uma melhoria significativa, não só em termos de produtividade, mas em termos de qualidade das decisões que foram tomadas.

O TC envia todos os processos para o MP e a partir daí é que é dado um parecer. Nesse aspeto o TC retrocedeu em relação ao passado porque tinha ultrapassado esta fase e depois regressou a uma situação idêntica. Segundo o Procurador-Geral da República isto resulta da falta de recursos humanos. De certa forma se esta situação era possível no passado, com a nova lei tal já não será possível porque haverá um aumento das responsabilidades do MP. Há um novo enquadramento do MP onde será necessária a presença de um representante do MP junto do TC que será fundamental.

Um dos papéis fundamentais do TC é dar um parecer sobre a CGE e é a única área onde não está claro do ponto de vista da legislação sobre o papel do MP. Não está bem definido qual o papel do MP, qual o contraditório do processo de contas. No que diz respeito a opinião dos entrevistados relativamente à importância de ter um representante do MP junto do TC, nota-se que a maior parte das respostas refere que o MP permanece ausente, o que implica uma diminuição da produtividade. Os entrevistados afirmam que esta situação cria alguns problemas porque quando tiveram um representante permanente no TC os processos tiveram mais celeridade, na medida que tinha possibilidade de dar o visto com maior rapidez e participava nas sessões de julgamento de uma forma muito ativa. Foi um período positivo para o tribunal sendo que contribuiu muito para as decisões finais da instituição e isso permitiu com que o TC se avançasse na questão do julgamento.

Para os entrevistados, o MP deveria estar fisicamente no TC. Mas afirmam que não há procuradores suficientes para cobrir todas as comarcas, e todos os tribunais e que o presidente do TC está sempre em contato com o procurador para ver a disponibilidade. Mas segundo o Procurador Geral da República, isto pode levar a um entendimento enviesado que não é exato. Mesmo que o MP não esteja junto do TC de forma física ele

vem desempenhando as suas funções intervindo em todos os processos. Ele ainda afirma que o TC não julgou todos os processos que o MP emitiu os pareceres.

CONCLUSÃO

Chegamos à fase final do trabalho com a responsabilidade de dar resposta à pergunta de partida inicialmente elaborada, isto é, de saber qual a eficácia da ação do Tribunal de Contas no Controlo Externo das Finanças Públicas em Cabo Verde entre os anos de 2005 e 2015?

Para tal formulamos um conjunto de objetivos, com o intuito de analisar e avaliar a atividade desenvolvida pelo TC de Cabo Verde. Para concretizar os objetivos específicos foram utilizadas duas perspetivas diferentes.

Uma primeira perspetiva que nos permitiu conhecer e analisar a atividade desenvolvida com base na documentação disponibilizada pelo Tribunal de Contas.

Para este ponto específico, no que toca a fiscalização prévia exercida pelo TCCV, verificou-se que em relação à movimentação dos processos submetidos a visto no TCCV, no período em análise, o ano de 2010 foi o ano que teve mais entradas de processos para análise, representando uma duplicação no número de processos, comparativamente com os anos precedentes, verificando-se também uma diminuição nos anos subsequentes. Desses processos a maior parte foram visados. No período em análise apenas nos anos de 2012, 2013 e 2014 houve processos que receberam o visto tácito, o que consubstanciou uma penalização para o TC. Dos processos devolvidos verificou-se um aumento nos primeiros anos enquanto que nos anos seguintes houve um decréscimo, seguido de um aumento significativo no ano de 2014. Este aumento deveu-se em grande parte à falta de entrega de documentos significativos o que levou o TCCV a tomar medidas de sensibilização informando as entidades acerca da importância de submeterem os processos completos ao TC, cumprindo assim as suas obrigações legais. Quanto ao número de processos que transitaram para o ano seguinte, podemos concluir que entre 2005 e 2015, a tendência foi sempre diminuindo.

No âmbito da fiscalização sucessiva, quanto às entidades que têm a obrigação de prestar contas ao TC, no período em análise, verificou-se um aumento significativo no número de entidades que efetivamente enviou as suas contas para apreciação do TCCV. Importa referir que ainda existem várias entidades que enviam as suas contas com muito atraso e por vezes essas contas referem-se a anos anteriores.

Em comparação, no ano de 2007, do total das instituições que deveriam prestar contas, apenas 43% das instituições prestaram contas. No ano de 2015 este valor sobe para 74%, o que significa que mais de metade das instituições sujeitas as prestações de contas já cumprem com a obrigação legal. Nota-se que o número de entidades que não cumprem com a obrigação legal de prestar contas vem diminuindo nos últimos anos. Há ainda algumas entidades, nomeadamente Escolas Secundárias e FSA que não têm o hábito de remeter regularmente as suas contas ao TC. No que respeita às auditorias realizadas pelo TCCV, pode-se concluir que o TCCV vem fazendo um grande esforço para a realização das mesmas, mas constata-se que das vinte e oito auditorias realizadas apenas sete foram a julgamento do TCCV. Dessas auditorias pode-se concluir que essas entidades apresentam os mesmos problemas, como por exemplo: não vêm remetendo as contas de gerências ao TCCV, como determina a lei; as contas de gerência enviadas ao TCCV não seguem os parâmetros legais nem respeitam as normas de organização do TCCV; o SCI apresenta diversas fragilidades no que toca à elaboração e aprovação de manuais de procedimentos.

No que diz respeito aos PCGE, pode-se concluir pela análise das recomendações que a CGE vem apresentando um conjunto de deficiências que subsistem de anos anteriores. Dentro dos quais se destacam as seguintes:

- Gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais onde foram registadas alterações no orçamento de investimento que não foram comunicadas a AN nos prazos estabelecidos pela lei;
- Respeito aos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO, no que respeita a previsão das receitas. A Conta Geral do Estado não inclui todas as despesas do Setor Público Administrativo e dos FSA;
- Melhorar o processo de apuramento da dívida fiscal, as informações registadas na CGE são de 31 de dezembro do mesmo ano em que é analisada;
- Não há informações disponibilizados pelo Ministério das Finanças e Planeamento e do Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território sobre os valores executados relativamente ao que diz respeito aos contratos-programa e dos contratos mútuos.

- A CGE continua a não apresentar os saldos iniciais e finais de cada ano e as responsabilidades do Estado, em conformidade com a lei. Até a data da preparação do PCGE o fundo de garantia dos avales ainda não tinha sido criado;
- Que seja aprovada uma lei-quadro orientadora do crédito público, nos quadros apresentados nos pareceres, não apresentam as informações sobre a distribuição por categorias, que permite identificar as componentes de curto e médio prazo;
- Até a data de 2015 ainda não estavam regulamentadas o Modelo Integrado de Gestão dos ativos para a implementação do PNCP, de forma a garantir a transparência no que diz respeito ao património público;
- Ao efetuar o cruzamento das informações da tabela dinâmica do SIGOF com os registos da DGPCP e da DNOCP, encontra-se vários erros, omissões, deficiências nos registos, o que vem dificultando a análise e avaliação dos dados das informações.

Da análise feita aos planos estratégicos pudemos observar que foram traçados os mesmos objetivos para os dois Planos, mas com estratégias e propostas de ação diferentes. Quanto à sua realização, pode-se concluir que não tiveram tanto sucesso como se esperava, devido a vários fatores: a problemática do acesso do TCCV ao sistema informático do SIGOF, a não aprovação da nova Lei de Organização e Funcionamento do TCCV, o TCCV não dispõe de recursos suficientes para cumprir a sua missão com a máxima eficácia. Estas debilidades e insuficiências impossibilitaram o TCCV de cumprir os seus objetivos e funções de forma eficiente de acordo com o desenvolvimento do país no que toca à gestão da coisa pública. Por outro lado, segundo as avaliações feitas do primeiro plano estratégico (50%) e do segundo plano estratégico (67%), pode-se dizer que o TCCV precisa de uma melhor gestão em termos de organização e de procedimentos. Temos que ter atenção também ao limite de ação que a própria legislação lhe permitia, o que condicionou as metas traçadas para cada plano, já que a LOFTC se encontrava desajustada face à realidade do país.

Uma segunda perspetiva que nos permitiu conhecer e avaliar a perceção de um conjunto de intervenientes qualificados sobre a atividade desenvolvida pelo TCCV e o seu contributo no contexto das Finanças Públicas ao longo do período em análise.

Da análise das entrevistas, foi possível verificar que, relativamente à atividade desenvolvida pelo TC no período de 2005 a 2015, no que toca aos objetivos traçados, 80% dos entrevistados responderam que esses objetivos foram quase todos atingidos pelo TC. Mas, nota-se, que não foi possível atingir todos os objetivos traçados no segundo Plano Estratégico (2012-2015), devido ao facto de a nova LOFTC não ter sido aprovado o que dificultou o desempenho de avaliação do tribunal. Em relação às recomendações sobre a CGE, 75% dos entrevistados referiram que, em matéria de controlo orçamental, têm contribuído de forma positiva para uma melhor gestão das contas apresentadas e um controlo mais apertado das finanças públicas.

Estes Pareceres exigem do TC maior aperfeiçoamento da parte técnica e também maior suporte das decisões que o Tribunal toma. O TC tem contribuído para uma melhor gestão dos dinheiros públicos sobretudo na área da fiscalização sucessiva, do julgamento das contas que são submetidas ao tribunal, não só através das sanções que pode aplicar às entidades que praticam ilícitos financeiros, mas também através das suas recomendações. Em termos de controlo interno a entidade com maior destaque é a IGF, sendo o objetivo principal do TC evitar a duplicação da realização de auditorias e inspeções, quando já se sabe que as mesmas se incluem no plano anual da IGF. Quanto à representação formal, é obrigatório ter um representante do MP na sede do TC, que poderá delegar as suas funções a um dos procuradores gerais adjuntos. Aqui o papel do MP destaca -se, reforçando a legalidade junto do TC e podendo intervir em todos os processos, de forma que possa fazer o julgamento e a fiscalização das despesas e que a lei seja efetivamente cumprida. O MP não tem habitualmente um representante junto do TC porque não tem o número de procuradores adjuntos suficientes para colocar um à disposição do TC. No período em análise (2005-2015) só existiu um representante do MP junto do TC no período de 2012-2015. Neste período, registou-se uma melhoria significativa, não só em termos de produtividade, mas em termos de qualidade das decisões que foram tomadas. Houve uma maior celeridade dos processos na medida que tinha possibilidade de dar o visto com mais celeridade e participava nas sessões de julgamento de uma forma muito ativa. Foi um período positivo para o tribunal sendo que contribuiu muito para as decisões finais da instituição e isso permitiu com que o TC se avançasse na questão do julgamento. Com a ausência do MP, tal implica uma diminuição de produtividade por parte do TC, o que condiciona de certa forma a atividade do TC.

Quanto à eficácia da ação do Tribunal de Contas de Cabo Verde, refere-se que, para ser eficaz, o Tribunal de Contas tem de traçar objetivos e fazer com que esses objetivos sejam alcançados e obter os resultados esperados com a máxima eficácia. Da análise dos dados, podemos afirmar que o TC vem desempenhando as suas funções de acordo com os recursos e os meios de que dispunha. Numa visão geral da atividade, podemos facilmente identificar uma atividade menor que a de outros Tribunais de Contas (por exemplo o TC de Portugal), contudo esta ação foi fortemente limitada pela inexistência ou reduzida existência de recursos.

No período em análise, a legislação vigente encontrava-se desajustada face à realidade e o TC não dispunha dos recursos que lhe permitissem cumprir as suas funções de forma eficaz. A eficácia da ação do TC dependia muito da implementação e execução da nova LOFTC, o que limitou a sua eficácia no cumprimento das suas funções.

O TC não tem um quadro de juízes e de técnicos suficiente para conseguir resolver a questão do desfasamento do julgamento. No período em análise, o TC funcionou com um mínimo de três juízes e máximo de cinco juízes para resolver todas as situações inerentes à atividade do tribunal. Nota-se também que o TC tem uma excessiva tolerância para com as entidades que não cumprem os prazos legalmente definidos para a prestação de contas.

Um grande problema que o TC também enfrenta é a morosidade da tramitação dos processos de vistos e de contas de gerência, bem como a falta de julgamento e a demora na fase da decisão, o que reduz o seu grau de eficácia. O TC apresenta também um período longo para analisar a CGE e as contas de gerência, o que leva a que os erros cometidos no ano da entrega das contas sejam repetidos nos anos seguintes, diminuindo o efeito pedagógico da recomendação. Um dos grandes desafios que o TC poderá ter é sobre a perspetiva pedagógica, ou seja, passará por conseguir resolver o desfasamento entre a data da apresentação das contas e o julgamento. Se o TC conseguir encurtar este período e não apresentar atrasos substanciais na decisão, será um grande ganho do ponto de vista do controlo das contas públicas, da fiscalização e da transparência, no âmbito da gestão financeira pública.

Identificou-se também que nem todos os Planos de Atividades e Planos Operacionais se encontravam disponíveis e acessíveis, o que não favorece a organização e a

tempestividade da ação do TC, e dificulta a transparência e a *accountability* da gestão pública.

Devido a essas limitações pudemos verificar que o TC tem cumprido as suas funções, na medida das suas possibilidades e dentro daquilo que são as condições que o país pode oferecer, no entanto, não lhe foi possível cumprir os seus objetivos com plena eficácia, ou seja, os objetivos traçados não foram totalmente cumpridos, o que traduziu um eficácia da ação restrita.

BIBLIOGRAFIA

- Amaral, D. F. (1994). *Curso de Direito Administrativo*. 2ª Edição. Volume I. Coimbra: Almedina.
- Amaral, J. J. F. (2007). *Como fazer uma pesquisa bibliográfica*. Fortaleza.
- Araújo, J. F. F. E. (1998). Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido. *A Avaliação na Administração Pública*. Acta geral do 10 Encontro Instituto Nacional de Administração. Fundação Callouste Gulbenkian. Lisboa (1-14).
- Araújo, J. F. F. E. (2007). Avaliação da gestão pública: a administração pós-burocrática. *Conferência da UNED*. Universidade do Minho. (1-16).
- Araújo, I. P.S. (2001). *Introdução à Auditoria Operacional*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Bardin, L. (1997). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J. (2017). Nova governação pública e meritocracia. Sociologia, problemas e práticas, n.º 84. *Centro de Administração e Políticas Públicas*, ISCSP-UL, Lisboa, Portugal (9-25).
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2009). *Public Management and governance*. 2ª Edição. Routledge: London and New York.
- Carmo, H. (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para Autoaprendizagem*. 2ª Edição. Universidade Aberta.
- Carvalho, E. (2008). *Reforma administrativa sob o mote do New Public Management: Os casos de Portugal, Espanha e Irlanda*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
- Castro, R. B. (2006). Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. *XXX Encontro anual da ANPAD*. Salvador.
- Catarino, J. R. (2014). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 2ª Edição revista, atualizada e aumentada. Coimbra: Almedina.
- Catarino, J. R. (2018). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4ª Edição revista, atualizada e aumentada. Coimbra: Almedina.
- Cavalcante, P. (2018). Convergências entre a Governança e o Pós-NGP. *Boletim de Análise Político-Institucional*. Nº19, (17-24).

- Chiavenato, I. (2009). *Administração Geral e Pública: Teoria e mais de 500 questões com gabarito*. 4ª Tiragem. Editora Campos.
- Costa, P. N. (2012). Que “Contas”? – O controlo financeiro externo entre *accounting* e *accountability*. *Revista de Finanças públicas e Direito fiscal*, 6 (2), (49-70).
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2000). “The New Public Service: serving rather than steering”. *Public Administration Review*, 60 (6), (549-559).
- Denhardt, J. & Denhardt, R. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*. Vol. 8 (1), (3-10).
- Filho, J. S. C. (2014). *Manual de Direito Administrativo. Revista Ampliada e Atualizada*. 27ª Edição. São Paulo: Atlas Editora.
- Franco, A. L. de Sousa. (2008). *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Volume I e II. 4ª Edição – 12ª Reimpressão. Almedina Coimbra.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 26, Issue 3, (347-368).
- Giauque, D. (2003). New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy. *International Review of Administrative Science*. Vol. 9 (571-580).
- Hood, C. (1991). A Public management for all seasons? *Public Administration*. Vol. 69, (3-19).
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. Vol. 20 (2/3), (93-109).
- Leite, L. Q. (2016). “Reflexões teóricas sobre modelos de Gestão Pública: o paradigma weberiano, a New Public Management e o Estado Neo-Weberiano”. *Revista de pesquisa em políticas públicas*. Vol. 7, (80-95).
- Lima, L. H. (2011). *Controlo Externo: Teoria, Jurisprudência e Mais de 500 questões*. 4ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lynn Jr, L. (2008). What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 1 (2), (17-30).
- Marcelino, G. F; Wassally, L. P. M. P., & Silva, R. M. P. (2009). Controle financeiro governamental: uma pesquisa sobre arranjos jurídico-institucionais e a

relação político-administrativa em 18 países de diferentes continentes. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília: maio de 2009.

- Marques, M. C. C. (2002). *Prestação de Contas no Setor Público*. DisLivro: Lisboa.
- Meirelles, H. L. (1992). *Direito Administrativo Brasileiro*. 23ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros.
- Moreno, C. (2006). *Finanças Públicas: Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*. 3ª Edição. Universidade Autónoma de Lisboa.
- OCDE (2010). *Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions*. OECD-DAC. Paris: OECD Publishing.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Center for European Studies: University of Oslo. Vol.16 (1), (1-24).
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review* (209-222).
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies August*. Vol. 28 (8), (1243-1264).
- Rocha, A. C. (2007). Auditoria de Gestão – Uma forma Eficaz de Promoção da Accountability. In: XXXI encontro da ANPAD. *Anais eletrônicos do Enanpad*. Rio de Janeiro. (1-7).
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Escolar Editora.
- Rodrigues, M. A. V. (2009). Modelos de Gestão Pública: Tipologias de Governação. *Revista Interface Administração Pública*. (34-38).
- Rodrigues, M; Araújo, J. (2005). *A Nova Gestão Pública na Governação Local*. Instituto Politécnico de Bragança – Escola de Tecnologia e Gestão de Mirandela, Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão. Lisboa: INA (1).
- Serra, R. (2016). Controlo Financeiro Público e Responsabilidades Financeira. *Data vénia Revista Jurídica Digital*. Nº 5, (150-255).
- Trigueiros, D. (2015). Um olhar sobre o livro Reforma da Administração Pública: Uma Análise Comparativa. *Administração* n.º 107. Vol. XXVIII (325-344).

DOCUMENTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE CABO VERDE

- Tribunal de Contas de Cabo Verde (2006). I Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional 2007 - 2010. Cidade da Praia – Cabo Verde.
- Tribunal de Contas de Cabo Verde (2011). II Plano Estratégico de Desenvolvimento Institucional 2012 - 2015. Cidade da Praia – Cabo Verde.
- Tribunal de Contas de Cabo Verde (2013). Plano Estratégico das Tecnologias de Informação e Comunicação 2013-2016. Cidade da Praia – Cabo Verde.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2005. Praia. Dezembro 2007.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2006. Praia. Janeiro 2009.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2007. Praia. Janeiro 2010.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2008. Praia. Janeiro 2011.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2009. Praia. Janeiro 2012.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2010. Praia. Fevereiro 2013.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2011. Praia. Maio 2014.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2012. Praia. Julho 2015.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2013. Praia. Outubro 2016.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2014. Praia. Maio 2017.
- Tribunal de Contas. Parecer sobre a Conta Geral do Estado 2015. Praia. Março 2018.
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2005. Praia. Janeiro 2006.
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2006. Praia. Janeiro 2007.
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2007. Praia. Janeiro 2008.
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2010. Praia. Dezembro 2011.

- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2011. Praia. Maio 2012
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2012. Praia. Abril 2013.
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2013. Praia. Julho 2014.
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2014. Praia. Abril 2015.
- Tribunal de Contas. Relatório de Atividade 2015. Praia. Março 2016.

LEGISLAÇÃO

- Decreto-Lei nº 14-A/83 de 22 de março. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde. Nº 12.* Controlo jurisdicional dos contratos administrativos.
- Decreto-Lei nº 25/78 de 15 de Abril. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde nº 15.* Tribunal Administrativo Fiscal e de Contas.
- Decreto-Lei nº 29/2001 de 19 de novembro. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde nº 5 – I Série.* Regime de Administração Financeira do Estado.
- Decreto-Lei nº 37/2011 de 30 de dezembro. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde nº 49 – I Série.* Classificador das Despesas.
- Lei nº 1/VII/2010 de 3 de maio. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde nº 17 - I Série.* 2ª Revisão Ordinária da Constituição da República de Cabo Verde.
- Lei nº 25/III/87 de 31 de dezembro. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde. nº 52 – I Série.* Regula a composição, competência e funcionamento do Tribunal de Contas.
- Lei nº 37/2018 de 7 de agosto. *Diário da República nº 151 - I série.* Lei de Enquadramento Orçamental de Portugal.
- Lei nº 78/V/98 de 7 de dezembro com alterações da Lei nº 5/VIII/2011 de 29 de agosto. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde.* Lei de bases do Orçamento de Estado.
- Lei nº 84/IV/93 de 12 de julho. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde nº 25 – I Série.* Competência, organização e o funcionamento do Tribunal de Contas e o estatuto dos respetivos juizes.
- Lei nº 89/VII/2011 de 14 de fevereiro. *Boletim Oficial da República de Cabo Verde nº 7 – I Série.* Lei orgânica do Ministério Público.

ANEXOS

ANEXO 1

Auditorias Realizadas pelo TCCV/ anos de 2008 à 2015

ENTIDADES	TIPO DE AUDITORIA	ANO	DATA DE REALIZAÇÃO
Instituto Nacional De Gestão De Recursos Hídricos	Financeira e de Conformidade	2000 a 2004	
INDP - Instituto Nacional De Desenvolvimento Das Pescas	Financeira e de Conformidade	2000 a 2007	out/08
AE - Alfândega de Espargos a)	Financeira e de Conformidade	2002 à 2011	jun/12
INMG - Instituto Nacional De Meteorologia E Geofísica	Financeira e de Conformidade	2005 a 2007	mar/08
Embaixada de CV em Rotterdam a)	Financeira e de Conformidade	2005 a 2009	out/10
ARE - Agência de Regulação económica a)	Financeira e de Conformidade	2006 a 2009	mai/14
Camara de Santa Catarina	Financeira e de Conformidade	2008 a 2012	nov/14
Embaixada de CV em Angola a)	Financeira e de Conformidade	2009 e 2010	jun/11
Embaixada de CV em Brasília	Financeira e de Conformidade	2009 a Set/2013	set/13
FAMR - Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária	Financeira e de Conformidade	2009 à 2011	mar/13
IE - Institutos de Estradas	Financeira e de Conformidade	2010 e 2011	mar/13
Embaixada de CV em Luxemburgo a)	Financeira e de Conformidade	2010 e 2011	set/12
IILP – Instituto Internacional de Língua Portuguesa	Financeira e de Conformidade	2010	abr/11
IIPC - Instituto	Financeira e de Conformidade	2010	out/11
PJ – Polícia Judiciaria	Financeira e de Conformidade	2010 a 2014	nov/15
IILP – Instituto Internacional de Língua Portuguesa	Financeira e de Conformidade	2011	abr/12
HAN - Hospital Agostinho Neto a)	Procedimentos de Sistema Controlo Interno		out/11
IILP – Instituto Internacional de Língua Portuguesa	Financeira e de Conformidade	2012	abr/13
HBS - Hospital Batista de Sousa a)	Procedimentos de Sistema Controlo Interno		mar/13
ANAC - Agência Nacional das Comunicações	Financeira e de Conformidade	2012	out/14
Camara Municipal de Porto Novo	Financeira e de Conformidade	2012 e 2013	out/15
Camara Municipal de Paul	Financeira e de Conformidade	2012 e 2013	nov/15
Camara Municipal de Ribeira Grande Santo Antão	Financeira e de Conformidade	2012 e 2013	out/15
IILP – Instituto Internacional de Língua Portuguesa	Financeira e de Conformidade	2013	mai/14
Camara de São domingos	Auditoria específica Endividamento	2014	jun/14
Camara de Santa Cruz	Auditoria específica Endividamento	2014	jun/14
IILP – Instituto Internacional de Língua Portuguesa	Financeira e de Conformidade	2014	jun/15
Escola Secundaria João Varela em Porto Novo	Procedimentos do Sistema Controlo Interno		nov/15

a) Auditorias julgadas

AGÊNCIA REGULADORA ECONÓMICA
Referente aos anos de 2006, 2007, 2008 e 2009, constatou-se a existência de algumas questões que não tinham sido suficientemente clarificados pelos SATC
Do total (5.466.327\$04) dos pagamentos efetuados com o cartão VISA no quadriénio (2006 a 2009), apenas 27% deste valor, dizem respeito a despesas da ARE. Os restantes 73% do total das despesas pagas com cartão VISA, foram despesas particulares do Presidente. Perante essa situação o Tribunal de Contas pode aplicar multas nos termos da alínea b nº 1 do artigo 35º da Lei 84/IV/93 de 12 de julho
Verificar a contabilização na contabilidade da ARE das contribuições das entidades reguladas, relativas a Electra nos anos de 2006 a 2009. Este valor ascende a 100.000.000\$00. Até a presente data a Electra nunca procedeu a liquidação e/ou pagamento do valor em dívida, e que em 2013 a dívida ascendeu a um valor acumulado de 260.000.000\$00.
Os pagamentos que resulta das ordens de serviços nº 1/2005, e nº 1/2006, respetivamente ao Fundo Fixo e ao Fundo de Maneio, devem ser considerados em termos à exceção daqueles que não existem documentos justificativos que provam a sua real utilização.
Quantificar todas as despesas com lavandaria, incluídas nas faturas de alojamento. Certificou-se que as despesas com lavandaria ocorreram nos anos de 2008 e 2009, nas deslocações do P.C.A a Portugal e ao Brasil, ascendendo ao valor total de 35.006\$00;
Quantificar os valores pagos com aluguer de polidesportivo para treinos de manutenção física em 2008 e 2009, cujo valor total pago nas duas gerências é de 645.000\$00;
A tabela de ajudas de custo em uso na ARE, cujos valores são diferentes do Decreto 204/91 de 30 de dezembro, não foi objeto de publicação, e esta decisão, vai de encontro com o que está estipulado no artigo nº 17 do Decreto-Lei nº 27/2003 de 25 de agosto; deliberações não foram publicadas nos termos da alínea b) do art.º 73 da Lei nº 20/IV/2003;
As despesas de representação estão devidamente justificadas e enquadradas nos termos do Decreto-lei nº 53 - A- de 26 de novembro;

RECOMENDAÇÕES ALFÂNDEGA DE ESPARGOS 2013
Deve a AE separar da lista das declarações não pagas os documentos de cobrança anulados. Estas deverão constar nos modelos 5a e 5b, de acordo com as Instruções Genéricas do TC;
Que se elaborem os diferentes modelos de 2 a 13 com mais precisão e coerência;
As instruções, normas e procedimentos devem ser adequadamente formalizadas por escrito e divulgadas a fim de vincular todos os responsáveis pela sua emissão e respetivos responsáveis pela execução, bem como definir os conteúdos funcionais de cada colaborador;
Devem ser efetuadas reconciliações entre os registos contabilísticos e as respetivas contas no Tesouro, numa base mensal, que permita identificar situações por contabilizar ou diferenças de valor, com indicação da antiguidade desses itens de conciliação;
Devem ser remetidos ao TC todos os documentos que justificam a arrecadação das receitas mediante despachos e guias ou ficheiros do sistema informático SYDONIA com informações precisas de todas as receitas arrecadadas pela AE;
Devem ser remetidos ao TC todos os documentos que justificam a transferência de fundos para a DGT (de cada conta) e os respetivos talões devidamente discriminados ou documentos que justificam o depósito dos mesmos junto do Tesouro;
As despesas pagas no ano bem como as receitas arrecadadas devem ser registadas na contabilidade da Instituição na data do seu pagamento e recebimento;

RECOMENDAÇÃO CONSULADO DE CABO VERDE EM ROTERDÃO 2012

Que seja criado organograma, manuais de procedimentos e regulamentos internos que seja efetivado a devida segregação de funções entre a área administrativa e financeira, bem como a definição clara do conteúdo funcional de cada agente.

Elaboração periódica das reconciliações bancárias de cada conta existente no Consulado.
Inventariação de todos os Bens do Consulado Manter o cofre em local não visível ao Público

Que continuem a dar cumprimento ao disposto no artigo 25º do Decreto-Lei nº 27/2007, de 6 de agosto.

Refletir no modelo da conta de gerência, modelo 2, todos os saldos inicial e final das contas existentes no Consulado.

RECOMENDAÇÕES EMBAIXADA DE CABO VERDE EM LUXEMBURGO/ LUANDA

Elaborar a proposta do orçamento devidamente especificada por rubricas de acordo com o previsto no artigo 3º do regulamento financeiro;

Apresentar as contas de gerência tempestivamente e de acordo com as instruções genéricas do TCCV aprovadas pela Resolução nº 6/2011 de 19 de outubro, publicado no B.O nº 26, II serie de 19 de abril, e de acordo com as orientações transmitidas pela equipa de auditoria;

Apresentar ao TCCV uma única conta de gerência que espelha todos os fluxos financeiros da Embaixada, sejam de operações relativas à sua gestão corrente sejam de operações em que ela apenas intervém como intermediário;

Escriturar no mapa da conta de gerência nas rubricas saldos inicial e final os saldos de todas as contas bancárias existentes na representação a 1/1/N e a 31/12/N, devidamente reconciliados;

Adotar medidas e procedimentos que visam a melhoria do Sistema de Controlo Interno nomeadamente através de:

- i.Elaboração e aprovação de manuais de procedimentos aplicáveis às áreas administrativa, financeira e patrimonial;
- ii.Segregação de funções entre as áreas administrativa e financeira;
- iii.Conservar em cofre o valor estipulado nos termos do artigo 42º do regulamento financeiro, isto é, o montante não deverá ultrapassar o subsídio de custo de vida do Encarregado de Negócios;

Criar e/ou utilizar contas bancárias já existentes, para o depósito dos fundos de proteção consular e dos da solidariedade social, para uma melhor gestão e transparência dos mesmos

Organizar a contabilidade da entidade, designadamente, manter sempre atualizada a escrituração do livro de registo das despesas, classificando, codificando e enumerando os documentos de despesa;

Escriturar os bens móveis nos moldes estipulados pelo artigo 54º do decreto-Lei nº 13/95 de 27 de fevereiro;

Maior rigor no cumprimento das normas aplicáveis à realização das despesas.

A Direção Geral de Administração do Ministério de Negócios Estrangeiros deverá comunicar à Embaixada o orçamento aprovado por rubricas orçamentais nos termos do artigo 4º do regulamento financeiro;

Dar cumprimento ao estipulado no artigo 55º do regulamento financeiro, isto é, criar modelos de livros de registos, de forma a uniformizar os procedimentos em todas as Embaixadas e postos Consulares;

Instalar em todas as Missões Diplomáticas e Postos Consulares o programa informático de registo e cobrança de receitas consulares atualmente existente.

Fazer chegar ao Tribunal de Contas, e em tempo útil, todos os processos de contas de gerências remetidas pelos serviços deste Ministério fixados no exterior.

Regularizar que os serviços externos devem apresentar as suas contas de gerência em moeda nacional (escudos), sem prejuízo de existirem na sua contabilidade registos em moeda local.

RECOMENDAÇÕES HOSPITAL AGOSTINHO NETO
Elaboração dos estatutos do hospital.
Organização das contas de gerência de acordo com as instruções do TCCV.
Remessa tempestiva das contas de gerência conforme o disposto no Decreto-lei nº33/89 de 3 de junho.
Implementação de medidas adequadas a suprir as debilidades do sistema de controlo interno.
Criação de um departamento responsável pelos recursos humanos.
Cumprimento da lei das aquisições públicas.
Evidenciação na conta dos compromissos com terceiros.
Cumprimento do disposto no Decreto-Lei 29/2001 de 19 de novembro no concerne às fases da despesa.
Documentação e organização de todo o processo da despesa.
Implementação de um software para gestão dos utentes.

RECOMENDAÇÕES HOSPITAL BATISTA DE SOUZA
Melhorar a eficácia e eficiência das operações; e/ou
Aumentar a fiabilidade da informação financeira e não financeira produzida; e/ou
Garantir a conformidade com a lei e regulamentos aplicáveis.
As instruções, normas e procedimentos devem ser adequadamente formalizadas por escrito e divulgadas a fim de vincular todos os responsáveis pela sua emissão e respectivos responsáveis pela execução
Deve ser concluído com a maior urgência a inventariação e os respectivos cadastros de imobilizado, ficando o mesmo registado informaticamente com identificação do património/bens existentes, Valor atual e vida útil de acordo com o Decreto-Regulamentar nº6/98, de 07 de dezembro.
Criação de um departamento próprio para gestão do pessoal do Hospital.
Instituição de procedimentos que inibam a perda potencial de receita.
Criar uma fatura pró-forma de modo a que seja dado a conhecer ao doente o custo real do seu internamento para o hospital, em comparação com o valor que efetivamente pagou.
O hospital deverá considerar a implementação de um sistema de faturação que permita o controlo sequencial dos documentos de receita emitidos e das contas correntes de clientes.
Tratando-se de um sistema centralizado de controlo orçamental do Estado Cabo-verdiana, o SIGOV deve refletir as receitas do hospital.
A contabilidade deverá ter um sistema de contabilização de faturas e recibos para reconciliar os valores relacionados com receita/contas a receber com a Admissão de Pacientes.
O administrativo que verifica as faturas de fornecedores deverá validar as quantidades apresentadas cruzando com uma guia de entrada do produto em armazém.
Deverá ser considerada a aquisição de uma aplicação de gestão e contabilização de compras/despesas.
Utilizar o SIGOF de acordo com os procedimentos definidos centralmente pelo Ministério de Finanças
Deverá ser considerada a aquisição de uma aplicação de gestão e contabilização de compras/despesas.
Implementar o procedimento de agregação dos pagamentos de baixo montante para um único pagamento numa base semanal ou quinzenal.
Proceder diligência no sentido de recuperar a quantia de 144.490\$00 em cheques sem cobertura, pagamentos indevidos e adiantamento não reembolsado; eliminar os saldos em documentos existentes em cofre.
Deverá ser criado um processo clínico único por utente, que permita ao hospital manter o respetivo historial clínico e administrativo do mesmo.
Deverá ser definido um sistema de controlo sobre o movimento de processos no hospital de forma a garantir que não haja perda de informação.
Definir e estabelecer critérios para arquivo dos processos clínicos.
Até implementar um novo sistema aplicacional, o hospital deverá retomar, no mais curto espaço de tempo possível, a aplicação desenvolvida internamente para o controlo do movimento assistencial do internamento e nas urgências.

O hospital deverá implementar um sistema de controlo das listas de espera que permita a todo o momento conhecer a dimensão da lista por especialidade para cada tipo de serviço, desde a prestação de cuidados à realização de MCDTs, bem como conhecer o tempo médio de espera.
O hospital deverá criar um grupo de trabalho para estudar o processo de MCDT e apresentar medidas concretas de redução de desperdício.
O hospital deverá instituir procedimentos de controlo dos prazos de validade, evitando o desperdício e compra escusada de medicamentos.
Criar um sistema de armazéns avançados e controlar o stock de medicamentos entregue e existente nas enfermarias.
O hospital deverá, o mais breve possível proceder à valorização do inventário.
Dada a pequena dimensão do stock da farmácia, as contagens cíclicas deveriam ser alargadas de forma abranger todo o stock ao longo do ano.
Dotar o armazém da farmácia dos meios de segurança necessário para salvaguardar os medicamentos
Proceder a atualização dos registos das saídas dos medicamentos as enfermarias.
Proceder à arrumação e organização do stock da farmácia e à adequada segregação da farmácia pública.
Todos os funcionários devem ter um contrato de trabalho com o hospital. Adicional esse contrato deve ser submetido ao Tribunal de Contas para Visto.
O hospital deverá criar procedimentos de controlo efectivo das horas através do controlo de ponto e se necessária implementar medidas de penalização para os incumpridores
O hospital deverá considerar a aquisição de uma aplicação própria para o processamento de salários, alternativamente, poderá utilizar folha de cálculo desde que esteja protegida contra acesso inapropriado
Generalizar o processo de transferência bancária para o pagamento da totalidade dos salários
Que todos os pagamentos de horas extraordinária sejam processados de acordo com a Portaria 45/2009.
Dar cumprimento a Lei relativamente a isenção de taxas moderadoras
Desenhar e implementar sistema informático de registo de prestação de serviço (p.e. biométrico) de forma a registar automaticamente as horas trabalhadas.
Que toda a admissão do pessoal seja feita nos termos da legislação em vigor.
O hospital necessita de harmonizar o seu sistema aplicacional com vista a controlo e gerir o negócio.
O Hospital deve definir uma estratégia para as tecnologias de informação que contemple toda entidade
O hospital deverá implementar uma política de backups formalizada e em funcionamento, bem como um Disaster Recovery Plano

ANEXO 2

RECOMENDAÇÕES DO PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

PROCESSO ORÇAMENTAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
No interesse da transparência das contas públicas, deverá ser dado anualmente cumprimento ao que se encontra claramente definido na Lei de Enquadramento Orçamental (n.º 4 do artigo 26º da Lei n.º 78/V/78, de 7 de Dezembro) no sentido das alterações orçamentais provenientes de inscrições ou reforços de verbas, com contrapartida na dotação provisional, serem alvo de publicação através da competente portaria do membro do Governo responsável pelas Finanças, num prazo máximo de 90 dias.	X										
Para uma análise da alocação dos recursos em termos funcionais das alterações orçamentais da competência do Governo, deveria a Conta Geral do Estado dispor de um mapa onde fossem evidenciadas as alterações suscitadas a nível das funções essenciais do Estado.	X										
Para uma análise em termos da distribuição da execução e das alterações orçamentais no PPIP em termos de classificação económica, a exemplo do que acontece com o orçamento de funcionamento, também o orçamento de investimento deveria conter o desenvolvimento dos programas orçamentais através da distribuição económica das suas despesas iniciais e respetivas alterações.	X		X								
Desde já deve ser feito um levantamento de todas as situações de serviços e fundos autónomos, institutos públicos, projetos etc. que, à margem da lei e de uma correta expressão da sua situação financeira, continuam a manter as suas receitas próprias em contas sediadas na banca comercial.	X										
Que seja dado efetivo cumprimento ao preceituado no artigo 12º do Decreto Lei n.º 29/98, de 3 de agosto, no sentido do encerramento efetivo e transferência dos respectivos saldos para o Tesouro das contas de serviços e de projectos que mantenham valores públicos em contas bancárias junto dos bancos comerciais, o que contribui para uma gestão pouco racional dos recursos do Estado agravando os seus custos de financiamento.	X	X									
Que se efetive um verdadeiro processo de desconcentração da gestão do orçamento, nomeadamente no que concerne à execução dos pagamentos para os serviços e fundos autónomos e institutos, criando regras claras para a realização do seu orçamento e gestão das suas receitas próprias com contas no Tesouro por si geridas em termos de tesouraria. Assim deverá ser dada ênfase ao princípio de que as receitas e despesas devam ser realizadas na	X	X									

própria unidade funcional, sem prejuízo naturalmente do controlo administrativo e externo devido e dos poderes de direção, supervisão e tutela a que esteja subordinada. Tal validação deverá ser feita de forma gradual, com a criação de organismos piloto, permitindo um acompanhamento rigoroso da instauração e organização do processo de desconcentração.											
Efetuar o levantamento de todas as situações de serviços e fundos autónomos, institutos públicos, projectos, etc. que, à margem da lei e de uma correta expressão da sua situação financeira, continuam a manter as receitas próprias em contas sedeadas na banca comercial.		X									
Melhorar a previsão do Subsector FSA e IP de forma que os dados do Orçamento do Estado sejam mais realistas, considerando a inscrição da totalidade das receitas próprias e despesas das diversas entidades e estruturas do Estado.											
Gestão mais rigorosa e transparente das alterações orçamentais e reforço da coerência dos registos evidenciados nos diferentes quadros, bem assim, a efetivação da publicação que o n.º 4 do artigo 26º da LEO obriga.		X			X	X	X	X	X	X	
Para uma análise em termos da distribuição da execução e das alterações orçamentais no PPIP em termos de classificação económica, a exemplo do que acontece com o orçamento de funcionamento, também o orçamento de investimento deveria conter o desenvolvimento dos programas orçamentais através da distribuição económica das suas despesas iniciais e respetivas alterações.		X									
Os mapas das receitas orçamentais devem evidenciar as alterações ocorridas.					X						
Zelar pelo respeito aos princípios orçamentais, em conformidade com a LEO						X	X	X	X	X	X
Os mapas das receitas e despesas orçamentais devem evidenciar as alterações ocorridas, particularmente, das dotações orçamentais relativas a donativos e empréstimos externos para financiamento de programas e projectos de investimento, garantidos após a aprovação do orçamento.						X					
Melhorar a previsão do Subsector FSA e IP de forma a ter no processo de orçamentação dados mais realistas, considerando no OE as Transferências Correntes da Administração Central e a inscrição da totalidade das receitas próprias a arrecadar pelas diversas entidades e estruturas do Estado.							X	X	X	X	
Maior rigor no registo no SIGOF do Orçamento Inicial aprovado para o Subsector FSA e IP na ótica funcional.							X				
Zelar pelo cumprimento da LEO em matéria de procedimentos a seguir e de prazos para a comunicação atempada à AN das alterações orçamentais no âmbito do PIP.							X				
Que se efetive o cumprimento do n.º 2 do artigo 22º da LEO, de modo a salvaguardar o princípio da transparência na execução do orçamento do Estado.											X
RECEITA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

No interesse da existência de um imprescindível e eficiente controlo interno na área de tesouraria, continua sendo necessário a implementação de elementares mecanismos de controlo, que passem necessariamente pela elaboração com carácter periódico das reconciliações bancárias das contas do Tesouro existentes na banca comercial.	X	X									
Sejam tomadas medidas por parte dos órgãos responsáveis pelo controlo, no sentido destes organismos, que estão na esfera da administração indireta do Estado, não ficarem alheios ao processo de rigor e transparência a que devem obedecer todos os serviços do Estado, através da apresentação das suas contas, mensais, trimestrais e anuais, onde, além das transferências que recebam do Orçamento do Estado, se espelhe a aplicação da totalidade dos seus recursos próprios.	X	X									
Diligenciar para que os FSA e Institutos Públicos apliquem a contabilidade de partidas dobradas, prevista na atual Reforma da Contabilidade Pública, que permite a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica e representa um salto qualitativo na informação e controlo de nível económico, financeiro e patrimonial.	X										
Que os serviços (DGA e DGCI) procedam ao levantamento dessas informações, para melhor controlo da própria Administração Fiscal e possam constar da Conta Geral do Estado.	X	X									
A DGCI, deverá, de acordo com as competências próprias definidas no Decreto-Lei n.º 55/2004, de 27 de dezembro, proceder à consolidação mensal da informação das receitas fiscais arrecadadas pelo Estado. Para além de permitir um acompanhamento rigoroso sobre a arrecadação, que as mesmas sejam refletidas de forma fiável e apropriada na CGE. Da mesma forma, deverá a DGT proceder a um melhor controlo das receitas fiscais por si arrecadadas e enviar atempadamente a informação à DGCI para efeitos de consolidação, não deixando de efetuar, no exercício das suas competências, as reconciliações bancárias das contas do Tesouro existentes na banca comercial. Para isso seria de todo conveniente a definição clara do fluxo de informação entre estas entidades.	X	X	X	X	X						
Dotar a DGCI, com os meios necessários (materiais, humanos e tecnológicos), para cumprimento das atribuições no campo da justiça tributária, na coordenação das atividades de tributação e cobrança, na gestão e processamento da informação tributária e na inspeção tributária, de modo a colmatar situações que penalizem a tesouraria do Estado.	X	X									
Diligenciar para que os FSA e Institutos Públicos apliquem a contabilidade de partidas dobradas, prevista na atual Reforma da Contabilidade Pública, que permite a integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica e representa um salto qualitativo na informação e controlo de nível económico, financeiro e patrimonial.		X									
As receitas dos fundos e serviços autónomos deverão ser depositadas nas contas do tesouro, antes de serem utilizadas.			X	X							

Os FSA e Institutos Públicos deverão apresentar as suas contas, mensais, trimestrais e anuais, onde, além das transferências que recebem do Orçamento do Estado, se espelha a aplicação da totalidade dos recursos próprios. Os órgãos de controlo devem agir em conformidade com a lei quando se verificam casos de incumprimento.			X	X							
A DGCI deverá proceder à consolidação mensal da informação das receitas fiscais arrecadadas pelo Estado, permitindo um acompanhamento mais rigoroso e a sua apresentação, de forma fiável e apropriada, na CGE.			X	X	X						
Os serviços (DGA e DGCI) deverão proceder ao levantamento das informações relativas às receitas liquidadas e não arrecadadas em cada ano para um melhor controlo da dívida fiscal e para que estas passem a constar na Conta Geral do Estado e ser apreciado no Parecer do Tribunal de Contas.			X								
O Tesouro deve continuar a aperfeiçoar os mecanismos da bancarização das contas dos fundos e serviços autónomos nele abertas, e aplicar as sanções previstas relativamente às entidades que não cumprem com o princípio da unicidade de caixa, previsto no artigo 4º da Lei nº78/V/98, de 7 de dezembro, evitando que as receitas próprias sejam utilizadas antes de serem depositadas nas contas do Tesouro.					X	X					
Zelar pelo cumprimento da lei, transferindo nos prazos e para as entidades previamente determinadas, o respetivo montante referente às receitas consignadas.							X	X	X		
Melhorar a consolidação dos dados do Subsector FSA e IP, considerando a totalidade das receitas próprias arrecadadas pelas diversas entidades e estruturas do Estado, de forma a ter dados mais realistas referentes à execução orçamental na CGE.							X	X			
Melhorar o processo de apuramento da dívida fiscal, de forma a ter dados mais realistas na CGE, eliminando os casos de subavaliação ou sobreavaliação e considerando para efeito de consolidação os dados definitivos e não provisórios das Repartições Fiscais.							X	X	X	X	X
Que sejam integrados no Orçamento do Estado e na CGE, o orçamento e as contas das Agências Reguladoras, conforme determina o n.º 3 do artigo 62º da Lei n.º 14/VIII/2012, de 11 de julho.								X	X	X	
Melhorar a comunicação entre a DGT, a DNOCP e a DGPOG do MIREX no sentido de dar cabal cumprimento ao estipulado no n.º 8 e n.º 9 do artigo 47º do DLEOE 2013, reforçando a transparência orçamental e alcançando a racionalização dos recursos do erário público.									X	X	X
As repartições de finanças, enquanto órgãos operativos da DNRE, devem esclarecer de forma cabal a razão da cobrança do IUP, em consonância com as suas atribuições e competências que lhes são atribuídas, e dentro dos parâmetros da lei.										X	
Os responsáveis pelo MF devem adotar medidas de natureza imperativa, conducentes ao cabal cumprimento das regras de execução do OE, no que tange à comunicação das receitas consulares, e posterior dedução nas transferências para as respetivas entidades.											X

DESPESA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sejam tomadas medidas por parte dos órgãos responsáveis pelo controlo, no sentido destes organismos, que estão na esfera da administração indireta do Estado, não ficarem alheios ao processo de rigor e transparência a que devem obedecer todos os serviços do Estado, através da apresentação das suas contas, mensais, trimestrais e anuais, nos prazos consagrados na lei, onde seja refletida, de forma integral, a aplicação em despesa da totalidade dos seus recursos.	X	X									
No quadro de implementação de um novo sistema de Contabilidade Pública, é imperioso que as autoridades orçamentais encetem os mecanismos necessários, em concertação com os Parceiros Internacionais, para a conceção de um sistema integrador de movimentação dos fundos dos projectos que permita uma maior transparência e rigor no controlo e realização das despesas com o recurso ao financiamento externo. Isso passa, igualmente, pela criação de uma base de dados e integração de todos os projectos de investimento no SIGOF.	X	X									
Seja de imediato sanada esta situação de incumprimento das normas da legalidade e da regularidade financeira que devem enformar toda a atuação da Administração Pública, pela celebração do acordo previsto na lei	X										
Os mapas anexos à Conta Geral do Estado, deverão integrar, relativamente aos fundos autónomos, estabelecimentos públicos, serviços personalizados, fundações públicas e a quaisquer outras entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira, os elementos para aferir o cumprimento das condições expressas no artigo 55º Decreto-Lei n.º 29/2001, de 19 de setembro.	X	X									
Sejam fomentadas melhorias de coordenação entre a DGO, a DGCP e a DGP, passando por um levantamento dos circuitos relativos aos procedimentos atualmente em vigor, de modo a serem implementadas medidas para que a transmissão da informação financeira seja feita de forma abrangente e fidedigna, seguido da elaboração de um manual de procedimento para a preparação e execução do PPIP.	X	X									
Torna-se necessário para uma apreensão clara dos impactos dos investimentos públicos e uma análise efetiva da eficiência e eficácia das políticas do Governo, nesta matéria, que o PPIP funcione efetivamente numa filosofia de orçamento programa e sejam produzidos os dispositivos legais necessários à sua implementação. Que estes contenham as instruções para a desagregação dos respectivos centros de resultados ou de custos em cada serviço, bem como, uma completa bateria de indicadores de resultados e de impacto, sem os quais não será possível “medir” os resultados alcançados, analisar os desvios e exercer as medidas corretivas necessárias, para o exercício de um controlo atempado dos pressupostos e da pertinência dos métodos. Também aqui, o manual de procedimentos deve definir claramente o papel interveniente dos atores.	X		X								
Criar mecanismos permanentes de acompanhamento, que permitam o apuramento rigoroso e cruzado das dívidas do Estado (relativamente às comissões bancárias), para com as instituições bancárias e		X									

parabancárias, proporcionando um controlo mais tempestivo e procedendo a reconciliações bancária mensais.											
O PPIP deverá desenvolver-se numa ótica de orçamento programa, para o que se torna necessário aprovar mecanismos legais que contenham as instruções para a desagregação dos respectivos centros de resultados ou de custos, em cada serviço, permitindo conhecer o impacto da sua execução.		X	X								
Efetuar, periodicamente, uma auditoria informática ao SIGOF.			X								
Que sejam tomadas medidas rigorosas entre o Ministério das Finanças e os Serviços simples no sentido de recuperar os pagamentos indevidos processados, e responsabilizados os serviços pelos atrasos no envio de informação relativa à efetividade do pessoal.			X								
Os orçamentos devem ser suficientemente dotados, para evitar a assunção de despesas sem a necessária cobertura orçamental.			X								
A nova Lei de Enquadramento Orçamental deverá obrigar que sejam integrados nos anexos à Conta Geral do Estado os mapas dos fundos autónomos, estabelecimentos públicos, serviços personalizados, undações públicas e a quaisquer outras entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira.			X	X							
É necessário que sejam tomadas as medidas constantes na lei de execução de orçamento (sanções e penalizações) assim como a responsabilização dos titulares pela execução do orçamento de modo a evitar que situações semelhantes se repitam no futuro.			X								
Submeter todos os contratos públicos, incluindo os contratos- programa celebrados entre entidades públicas e entre entidades públicas e privadas, legalmente sujeitos à fiscalização preventiva, devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para o efeito, ao abrigo da alínea h) do n.º 1 do artigo 35º da Lei n.º 84/IV/93, de 12 de Julho.			X	X	X	X	X	X	X		
Que sejam submetidos a visto todos os contratos de mútuo celebrados pelas autarquias locais, em conformidade com a lei.						X	X	X	X		
Que todos os contratos de empreitadas de obras e de prestação de serviços públicos, incluindo os contratos-programa e protocolos de cooperação que acarretam obrigações pecuniárias sejam submetidos ao visto prévio do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas na lei.						X	X		X		
Que se tomem medidas mais eficazes de controlo em conformidade com o Decreto-Lei n.º 9/96, de 26 de fevereiro, nomeadamente, a realização de auditorias periódicas ao sistema informático de processamento de salários referida no seu artigo 7º de forma a identificar e a responsabilizar os incumpridores e a evitar futuros pagamentos irregulares.				X							
Que na celebração dos contratos-programa, diretamente com ONG, para execução de obras públicas, se cumpra o regime jurídico das empreitadas de obras públicas, em vigor, em matéria de alvarás.						X	X				

Que se proceda às atualizações dos registos da base de dados do pessoal e que seguidamente se proceda à devida contabilização, classificação económica dos salários percebidos para uma maior fiabilidade da informação.				X							
Que os FSA e IP procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais, procedendo à transferência das disponibilidades para a conta do Tesouro, incluindo as das receitas próprias, e procedam ao envio da informação à DNOCP, no prazo estipulado, para efeito de consolidação, acionando as medidas previstas na lei, por incumprimento.				X	X	X	X	X	X	X	
Em conformidade com o mecanismo de execução do PIP, previsto no n.º 4 do artigo 48º do DLEO, a DGP deverá introduzir no SIGOF todas as fichas de projectos constantes da carteira de projectos aprovados para a execução dos programas e sub-programas.					X						
Que haja maior rigor na elaboração dos diferentes mapas da CGE que contêm a mesma informação, para uma maior coerência e transparência nas informações apresentadas.					X						
Que seja realizada uma auditoria informática à Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública e por conseguinte efetuar a devida atualização dos dados.					X						
Que seja corrigido o procedimento das operações de registo das restituições de impostos efetuadas, dando assim cumprimento ao princípio do orçamento bruto, estipulado no n.º 2 do artigo 7º da Lei 78/V/98, de 7 de dezembro, segundo o qual todas as despesas são inscritas no Orçamento pela sua importância integral, sem dedução de qualquer espécie.						X	X				
Proceder à verificação da situação fiscal do pessoal contratado no quadro do PIP, e dar cumprimento estrito ao Regulamento do IUR, procedendo ao adequado registo das retenções de impostos na rubrica de Despesas com o Pessoal do Orçamento de Investimento.						X	X				
Que se acautele devidamente o processo de orçamentação destes órgãos de soberania e se tomem as medidas necessárias à responsabilização dos titulares pela execução do Orçamento, de modo a evitar que situações semelhantes se repitam no futuro.						X					
Que sejam mandadas efetuar auditorias financeiras e de conformidade ao Fundo Autónomo de Manutenção Rodoviária (FAMR), ao Instituto de Estradas (IE), bem como à Fundação Cabo-verdianas de Ação Social e Escolar (FICASE) e ao Instituto Nacional de Desenvolvimento das Pescas (INDP), para efeito de esclarecimento das diferenças verificadas.						X					
Os trabalhos a mais e as obras complementares consentidas nos contratos de empreitada devem situar-se nos limites da razoabilidade e respeitar os limites legalmente estipulados por lei.						X					
Os contratos de trabalho e de prestação de serviço (Consultoria, Auditoria e outras), celebrados no quadro do Projeto, devem ser revistos por forma a passarem a respeitar a legislação fiscal Cabo-verdiana vigente, sem embargo dos Acordos assinados, devendo-se, em consequência, ser efetuadas as devidas retenções do IUR e da TSU, quando for o caso.						X					

Que seja melhorado o sistema de informação e reporte de informação com o Ministério das Finanças; sejam corrigidos os procedimentos de pagamento de ajudas de custo, bem como a retenção na fonte do IUR sobre os pagamentos efetuados a fornecedores não residentes.						X					
Que a utilização do ajuste direto, como exceção à regra do procedimento adjudicatório, mesmo quando previsto da lei, seja precedida da devida fundamentação e aprovada pela ARAP.						X	X	X			
Que na execução de cada Projeto de Investimento, suscetível de se constituir em unidades patrimoniais diferenciadas, sejam contabilisticamente discriminadas as suas componentes de custo, por forma a determinar o valor patrimonial das unidades que o compõem. Que seja melhorada a organização do arquivo administrativo e contabilístico, com particular ênfase para os dossiers de contratos de empreitada.						X					
Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade de informações prestadas, inscrevendo no Subsector FSA e IP todas as despesas realizadas, aquando da consolidação de informações da CGE.							X	X	X	X	X
Reforçar a capacidade de gestão, planeamento e programação do sector energético tendo em conta a sua especificidade técnica de forma a melhorar a taxa de execução do Programa DSE.							X				
Melhorar a articulação do Sector MTIE com o MFP de forma a reportar e registar corretamente os dados da execução orçamental no SIGOF e a consolidar as informações de PIP na CGE.							X				
Que o MFP acione os mecanismos previstos na lei para que os sectores reportem as informações referentes à execução orçamental e enviem os relatórios de execução trimestral nos prazos estipulados na lei.							X				
Definição das atribuições dos vários intervenientes, do PIP, com destaque para a definição clara dos papéis, das regras e das responsabilidades dos gestores de programa e de projeto na execução do PIP.							X				
As entidades que coadjuvam e colaboram com o TCCV, nomeadamente a IGF e a ARAP, devem disponibilizar os relatórios de inspeções e de auditorias, desde que haja matéria relevante para o TCCV, em conformidade com o disposto no artigo 22º da Lei n.º84/IV/93, de 12 de Julho.							X	X			
As informações da ARAP no procedimento de aquisição pública devem ser fornecidas ao TCCV em tempo oportuno e abranger todas as informações indispensáveis (nomeadamente os procedimentos vetados), para que o TCCV possa desempenhar com maior eficácia as competências que a lei lhe confere.								X			
Além da quantidade, as entidades oficiadas devem pautar pela qualidade e precisão da informação remetida.								X			
Que as entidades incumpridoras passem a colaborar com o TCCV, pautando pela qualidade e precisão de informação remetida, sob pena dos seus responsáveis incorrerem em responsabilidade sancionatória a imputar em sede própria.								X	X	X	X

O acatamento da lei, nomeadamente Lei n.º17/VII/2007, de 10 de Setembro e Decreto-Lei n.º1/2009, de 5 de Janeiro, em matéria de procedimentos de aquisição pública deve ser observado pelas entidades públicas.								X			
Zelar para que, no processo da orçamentação, as despesas sejam registadas nas rubricas correspondentes, reduzindo ao mínimo possível a classificação em rubricas residuais.									X	X	X
O MFP deve zelar para que as contas de gerência que lhe são remetidas pelos FSA, IP e órgãos de soberania para consolidação na CGE, sejam as contas definitivas dessas entidades, devendo o mesmo ministério comunicar ao TCCV as diferenças de consolidação, caso houver.										X	
A DGT deve emitir Certidão de Receitas às entidades que a solicitarem, conforme Instruções Genéricas do TCCV (Resolução n.º 6/2011, de 19 de abril), para efeito de confirmação dos valores transferidos pelo Tesouro.									X	X	X
Os recrutamentos de pessoal efetuados pelo MF devem obedecer os procedimentos concursais e os princípios da igualdade, da publicidade e da transparência.											X
Os processos de recrutamento de pessoal do MF devem ser submetidos à Fiscalização Preventiva do Tribunal de Contas, salvo os legalmente isentos.											X
O MF deve promover a abertura de concurso para provimento em cargos de direção, em relação a todos os dirigentes em regime de substituição, por mais de 60 dias.											X
O Governo deve promover a revogação expressa da parte do n.º 2 do artigo 33º do Decreto-Lei n.º 59/2014, de 4 de novembro (Estatuto do pessoal dirigente) que prescreve que a nomeação em substituição está isenta do visto do Tribunal de Contas, quando o referido órgão não tem competência para isentar um ato do visto.											X
A conta de gerência do FAR deve ser submetida pela DGT ao TCCV, conforme determina o Decreto Lei n.º 23/2015, de 21 de abril											X

SUBSIDIOS E BENEFICIOS FISCAIS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A inclusão no Orçamento da informação sobre os benefícios fiscais e estimativa da receita cessante e na CGE toda a informação que permita apreciar, em termos quantitativos e qualitativos, a perda de receita daí resultante, permitindo a recolha de indicadores sobre a eficácia de tais benefícios como impulsionadores do desenvolvimento socioeconómico do país.	X										

Que sejam atualizados, modernizados e sistematizados todos os regimes avulsos existentes no que respeita às isenções e reduções fiscais, no sentido da criação de uma lei-quadro de incentivos fiscais, englobando as isenções fiscais de qualquer natureza.	X										
Criação de um sistema informatizado de cadastro e monitorização de todas as empresas que recebem benefícios, de modo a assegurar um controlo mais eficiente, como forma de garantir que tais benefícios sirvam os fins que determinaram a sua criação e não funcionem como um instrumento de fuga e evasão fiscal.	X	X	X								
O Orçamento do Estado deve integrar um anexo com informação sobre os benefícios fiscais e estimativa da receita cessante. Por outro lado, a CGE deve conter a informação que permita apreciar, em termos quantitativos e qualitativos, a eventual perda de receita daí resultante.		X									
Criação de uma lei-quadro de incentivos fiscais, identificando apenas os que comprovem que a sua aplicação contribuirá para impulsionar o desenvolvimento económico e social do país eliminando assim, a ampla gama dos BF's a que até então foram concedidos pelo Governo através de legislações avulsas.		X	X	X	X						
Que se proceda a um controlo mais eficiente e garantir que os benefícios sirvam os fins para que foram criados, evitando-se a fuga e evasão fiscal.				X	X	X	X				
Que se proceda a um maior controlo na consolidação de informações sobre Benefícios Fiscais concedidos e registados anualmente na CGE, pois as mesmas são divergentes e inconsistentes							X	X			
Criar um classificador de Benefícios Fiscais de modo a melhorar a quantificação e o controlo dos mesmos.								X			
A DCI deve acompanhar e/ou verificar as condições indicadas no artigo 12º, da Lei n.º 26/VIII/2013, de 21 de janeiro, de modo a apurar se as mesmas estão sendo cumpridas, e, consequentemente, se os investimentos realizados no âmbito do Código do Investimento devem continuar ou não a beneficiar do crédito fiscal.										X	
Que a administração tributária crie condições efetivas para o cumprimento do nº 2 do artigo 4º da Lei n.º 26/VIII/2013, de 21 de janeiro, por forma a imprimir maior transparência nos BF concedidos.											X

DÍVIDA PÚBLICA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Que se proceda à regulamentação pela Assembleia Nacional, sob proposta do Governo e do Ministério das Finanças, dos mapas e modelos relativos à situação patrimonial do Estado, em geral, e da dívida pública, em particular.	X										
Na perspetiva de uma apresentação mais consistente e sistémica, à CGE deverá juntar-se informação que permita evidenciar os respectivos saldos iniciais, novos desembolsos, encargos vencidos e pagos de capital e juros, no ano, montante da dívida contratada e os saldos finais, por instrumentos.	X										

Também a componente extraorçamental da movimentação da dívida pública deve constar do registo da “Conta Geral de operações de tesouraria e transferências de fundos”, conforme preceitua o n.º 3 do artigo 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro.	X										
Devem ser promovidas ações para que se proceda à inventariação exaustiva e atualizada das dívidas avalizadas, ou garantidas de outra forma pelo Estado, conducente à implementação de um sistema de gestão dessas dívidas que permita a sua monitorização por forma a identificar, em tempo, os dossiers suscetíveis de acionarem a garantia do Estado.	X	X									
Deve ser produzido um inventário exaustivo das dívidas dos municípios e outras entidades públicas, de modo a ser conhecido com exatidão todas as dívidas e créditos cruzados, como condição essencial para a transparência e rigor que devem presidir às Contas do Estado.	X	X									
No interesse de uma adequada e fidedigna expressão das receitas e despesas do Estado, em termos da sua previsão no Orçamento do Estado e da sua execução na Conta Geral do Estado, seja dado cumprimento ao princípio do orçamento bruto (artigo 7º da LEOE), no sentido de que as receitas oriundas da dívida pública interna possam ser relevadas pelo seu valor bruto, sendo as despesas, com a emissão de nova dívida, contabilizadas, de igual modo, como despesas na rubrica orçamental apropriada.	X										
A situação da dívida do Sector Empresarial do Estado deverá ser refletida de forma exata e explícita através da produção de um inventário exaustivo das dívidas, de modo a ser conhecido todos os débitos e créditos cruzados, incorporando a análise completa dos empréstimos de retrocessão, reforçando, assim, a transparência e rigor das Contas do Estado.		X									
A Conta deverá evidenciar a aplicação/destino do produto dos empréstimos, isto é, a sua desagregação por funções e projectos, e determinar o seu impacto no desenvolvimento do país.			X	X	X	X					
Que se proceda à inclusão dos atrasados no stock da dívida pública para que seja possível considerar o seu respetivo impacto no cálculo dos limites do endividamento público interno e externo.			X								
A CGE deverá apresentar os saldos iniciais e finais de cada ano e as responsabilidades do Estado. Em conformidade com o artigo 13º do Decreto n.º 45/96, de 25 de novembro, deverá ser constituído o Fundo de garantia dos avals do Estado enquanto provisão para fazer face a possíveis incumprimentos das entidades beneficiárias.			X		X	X	X	X	X	X	X
Que sejam aperfeiçoados os circuitos de informação e a forma de contabilização das Operações Financeiras entre a DNOCP, DSOF e o BCV, de forma a permitir uma maior harmonização e uniformização ao nível da Dívida Pública, eliminando assim, as divergências entre a CGE, o Relatório Anual do BCV e o SIGOF.			X	X	X	X	X				
Que nas futuras CGE's sejam explicadas as razões que estão na base das diferenças acima apontadas, se elas vierem a repetir-se.				X							
Em conformidade com a Lei, dotar o FEED com os órgãos sociais e criar uma conta especial própria que sirva os fins para que foi criado.					X						

Que seja aprovada uma lei-quadro orientadora do crédito público, que defina, com clareza e por natureza da dívida, as condições gerais da contratualização e os respectivos limites a partir dos quais só podem ser autorizadas por lei da Assembleia Nacional.						X	X	X	X	X	X
Que os registos das informações da dívida nas diversas fontes da CGE (Mapas, Figuras e Sistemas) sejam feitos de forma clara e harmónica, para uma melhor compreensão e análise dos factos.									X	X	X
Que seja sempre garantida a segurança de todos arquivos processuais, de modo a evitar perdas de informações relevantes que poderão delimitar a gestão e o controlo interno da entidade.											X

PATRIMONIO DO ESTADO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Torna-se premente que as instruções para a elaboração do cadastro e destes inventários de base sejam emitidas, pois só assim será possível o cumprimento do desiderato consagrado neste diploma, a saber, o conhecimento consistente do património do Estado, através da elaboração de um inventário geral.	X	X	X								
Definir e publicar os critérios de avaliação, as taxas de amortização e reintegração e os critérios de reavaliação dos bens do domínio público e privado do Estado.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Que sejam tomadas medidas para a prossecução de todo o trabalho de levantamento, inventariação e avaliação do património do Estado, antes da entrada efetiva em vigor do PNCP. Igualmente que a implementação do Plano seja feita de forma gradual (por exemplo, através de organismos piloto) e com um suporte informático adequado e uniforme para que todos os serviços da Administração Pública possam produzir o seu balanço inicial, que reflita, de forma verdadeira e apropriada, a sua situação económica, financeira e orçamental, e, deste modo, através de um processo automático de consolidação credível e fiável, se avance para a produção do balanço do Estado.	X										
A implementação do PNCP deverá decorrer de forma gradual (através de organismos piloto) e com um suporte informático adequado e uniforme (interligado com o SIGOF), para que todos os serviços da Administração Pública possam produzir o seu balanço inicial, que reflita, de forma verdadeira e apropriada, a situação económica, financeira e orçamental, e, deste modo, se avance para a produção do balanço do Estado.		X									
Que a DGPE seja dotada de meios financeiros, de forma a permitir o recrutamento e a capacitação dos recursos humanos, materiais e técnicos necessários à reorganização e modernização dos serviços e espaços físicos, permitindo o exercício de uma gestão patrimonial de qualidade, de políticas de investimento e desinvestimento mais adequados e ajustados aos princípios de legalidade, eficiência e eficácia da gestão patrimonial.	X	X									

Que a DGPE seja reforçada e capacitada a nível de recursos humanos, com a criação e implementação, de forma célere, de um núcleo responsável pela política de aquisição, afetação e gestão do PVE, bem como o desenvolvimento de uma base de dados sobre a frota automóvel do Estado, condições essenciais para o exercício de uma gestão moderna e racional do PVE.	X	X									
Que seja revista toda a legislação atinente a esta matéria, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 17/91, de 30 de março, de forma a disciplinar a utilização das viaturas do Estado, tornando este regime transparente e equitativo.	X	X	X	X	X	X					
A inclusão na CGE de informações, mapas e dados que permitam apreciar o tipo e o valor global da carteira de cativos do Estado, bem como as suas variações anuais.	X	X									
Que seja com premência elaborado um inventário quantitativo e qualitativo de todo o tipo de dívidas para com o Estado, como ponto inicial para um acompanhamento rigoroso desta situação, de forma a permitir a expressão na Conta Geral do Estado de toda a informação pertinente.	X	X									
Que seja votada maior atenção à gestão desta importante parte do património financeiro ativo do Estado, o que se irá repercutir na elaboração do Orçamento do Estado de previsões mais realistas neste domínio.	X										
As previsões do OE deverão aproximar-se mais da realidade, evitando grandes distorções ao serem sobreavaliadas.		X									
Seja consagrada em dispositivo legal de regime jurídico e os princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado. A CGE deve incluir informações que permitam apreciar a carteira de ativos do Estado, bem como as suas variações anuais.			X	X	X	X	X	X	X	X	
Proceder ao monitoramento (negociação e ou renegociação com todas as empresas e ou entidades económicas que continuam a operar no território nacional e que beneficiaram de empréstimos de retrocessão), permitindo a sua recuperação.			X								
Proceda o mais breve possível, à luz do preceituado nos diferentes artigos do corpo jurídico da Lei 17/VII/2007, de 10 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Aquisições Públicas, à regulamentação de todos os aspetos jurídicos que se encontram por regulamentar, para que se implemente em pleno, o novo quadro de reforma das aquisições públicas.			X								
Zelar pelo cumprimento da legislação em vigor, nomeadamente o Decreto-Regulamentar nº 6/98, a LEO, OE, DLEO, Decreto-Lei n.º 17/97 e promover a revisão urgente dos diplomas, por forma a modernizar e descentralizar a gestão patrimonial do Estado.					X						
Que os registos dos dados no SIGOF, e, por conseguinte, o seu carregamento através da Tabela Dinâmica, bem como as suas respetivas classificações contabilísticas sejam efetuados conforme manda as normas contabilísticas e os princípios orçamentais, respeitando a conformidade legal das leis de base subjacentes, e de forma harmónica e integrada					X	X	X	X	X	X	X

Que sejam atualizados os Estatutos do INPS, onde as suas atividades possam coadunar com a legislação em vigor.						X					
Dadas as dificuldades enfrentadas pelas unidades reguladoras de aquisições públicas no seu funcionamento, e considerando a eficiência, eficácia e a economicidade, pretendidas no quadro da Reforma da Aquisição Pública, recomenda-se que sejam criadas as condições para fazer funcionar essas unidades reguladoras, conforme estipula os regimentos legais de aquisição pública.						X	X	X			
A DGPCP deverá anualmente efetuar o cálculo dos rácios para o efeito previsto no parágrafo anterior dando cumprimento ao artigo 20º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.							X	X	X	X	X
Que sejam concretizados os processos de incorporação dos bens imóveis e móveis, envolvendo as entidades ou partes interessadas para uma maior celeridade no procedimento de inventariação e controlo patrimonial conforme os normativos legais.							X	X	X	X	X
Que os registos de dados no SIGOF sejam efetuados conforme as normas contabilísticas e os princípios orçamentais vigentes, respeitando os classificadores legalmente aprovados, de forma harmónica e integrada com os constantes nas planilhas de controlo da DGPCP.							X	X	X	X	
Que os procedimentos inerentes ao controlo patrimonial, mais precisamente ao controlo de reparação e conservação de edifício e a construção, sejam aplicados mediante a intervenção da DGPCP através do seu parecer e /ou autorização para além da homologação do membro do Governo responsável pela área das finanças, para uma maior eficiência na supervisão das ações patrimoniais, nomeadamente o inventário e o cadastro dos bens patrimoniais.							X	X			
Conforme estipula o DLEOE, os responsáveis envolvidos nos processos das despesas com a comunicação devem controlar os plafonds estipulados no orçamento de forma a evitar autorização de pagamentos sem disponibilidade orçamental.							X				
Sugere-se que os serviços afetatórios procedam à alienação dos bens móveis do Estado, mediante autorização expressa do serviço central do Património do Estado, conforme estabelece n.º 3 do artigo 100º do Decreto-Lei n.º 2/97, de 21 de janeiro.								X			
Que sejam estabelecidos os critérios oficiais de avaliação e reavaliação, as taxas de amortização e reintegração dos bens do domínio público e privado do Estado e se proceda à aprovação das instruções para a elaboração do cadastro e dos inventários de base, permitindo assim elaborar o inventário geral do Estado.											X
Tornar operacional todos os módulos do SIGPG, de modo a permitir uma gestão e controlo eficaz do PVE											X
Criar condições para controlar a totalidade dos gastos com combustíveis e lubrificantes, integrando no SIGPG entidades que até a presente data ainda estão fora.											X

Parametrizar o modelo de Registo do Veículo e Identificação do Motorista no SIGPG, de forma a permitir o controlo de viaturas e a emissão do modelo por parte dos setores, dando assim cumprimento ao Decreto-Lei 21/2013, de 28 de maio, e Portaria n.º 66/2013, de 27 de dezembro.											X
Melhorar o controlo das viaturas em armazém e atualizar a respetiva lista no SIGPG, bem como o destino dado às mesmas.											X
Que sejam regulamentados os princípios e metodologias de inventariação do património financeiro do Estado em conformidade com o n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Regulamentar n.º 6/98, de 7 de dezembro.											X

TESOURARIA DO ESTADO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Torna-se imperioso o estabelecimento de condições para a implementação de uma gestão previsional da Tesouraria do Estado, por parte da DGT, que leve ao acatamento do previsto no Decreto-Lei n.º 10/96, de 26 de Fevereiro, em matéria de uma gestão previsional moderna, assente no estabelecimento de horizontes temporais, mensais, trimestrais e semestrais, que garantam o equilíbrio da tesouraria do Estado e a correção imediata das insuficiências momentâneas, bem como a previsão atempada da aplicação dos eventuais excedentes.	X	X	X	X							
Em conformidade com o Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de agosto, a Inspeção-geral de Finanças (IGF) deverá dar cumprimento ao preceituado nos n.ºs 1 e 2 do artigo 11º, do referido diploma, efetuando as inspeções regulares às operações de tesouraria geridas pela DGT, bem como, trimestralmente, proceder à verificação e certificação das contas de todas as unidades gestoras de projetos.	X	X									
Torna-se urgente e necessária a inclusão na CGE de todos os modelos e mapas que facilitem a análise e apreciação em sede do PCGE, da situação da tesouraria do Estado, bem como, das operações de tesouraria, em conformidade com o disposto no ponto V) do artigo 34º da Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro.	X	X	X	X	X	X	X	X			
Torna-se necessário o desenvolvimento de mecanismos específicos de gestão, bem como a implementação de um sistema de controlo interno, passando pela elaboração de um Manual de Procedimentos, que permita a integração e contabilização autonomizada, pela DGT, de todas as operações de entrada e saída de fundos, efetuadas à margem do OE e classificadas como operações de tesouraria, assegurando, desta forma, a eficiência, a prevenção e a deteção de erros e fraudes no funcionamento da tesouraria do Estado, assente na evidência de rigor, credibilidade e plenitude do registo contabilístico das operações de tesouraria e sua respetiva imputação ao OE.	X	X	X								
Que sejam criadas as condições para colmatar as insuficiências de controlo interno apontadas em sintonia com a supervisão da IGF, que deverá passar a efetuar inspeções regulares a todos os serviços simples da administração pública, como emana o artigo 11º do Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de agosto.					X	X	X	X	X	X	X

Que seja cumprida a lei no que respeita aos prazos para se efetuar pagamentos de despesas, ou seja, até o fim de exercício económico, em consonância com os regulamentos de execução orçamental e sejam efetuadas anualmente reconciliações bancárias por forma a que o saldo contabilístico reflita o verdadeiro saldo do exercício.					X	X					
Que os registos contabilísticos sejam efetuados de acordo com os princípios contabilísticos e orçamentais consagrados na Lei e regulamentos subjacentes.					X						
Que seja respeitado o Princípio de Unicidade de Caixa estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 29/98, de 3 de agosto, e Decreto-Lei n.º 10/2012, de 2 de abril, e que os FSA e IP, com contas abertas fora do tesouro, procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais, procedendo à transferência das disponibilidades para a conta do Tesouro, incluindo as receitas próprias.						X	X	X	X	X	X
Que o MFP estabeleça uma estratégia de gestão de saldos de forma a suprir às necessidades de financiamento líquido, respeitando o LST mínimo mensal de disponibilidade.							X				
Que seja cumprida a lei no que respeita ao princípio de unicidade de caixa e ao apuramento dos saldos, e efetuadas, anualmente, as reconciliações bancárias, para que o saldo contabilístico reflita o verdadeiro saldo de gerência.							X				
Que os FSA e IP, que ainda não o fizeram, procedam, o mais breve possível, ao fecho das contas bancárias detidas nos bancos comerciais, procedendo à transferência das disponibilidades para a conta do Tesouro, incluindo as receitas próprias.							X	X			
Desenvolvimento e implementação dos mapas previsionais das Operações de Tesouraria e Contas do Tesouro, com o apuramento dos respetivos saldos, em cumprimento da alínea e) do artigo 19º, bem como dos mapas relativos à Situação de Tesouraria, mencionados no número V do artigo 34º, todos da LEO (Lei n.º 78/V/98, de 7 de dezembro).									X	X	X

SEGURANÇA SOCIAL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
A fim de que a CGE reflita de forma verdadeira e apropriada a situação económica e financeira do INPS, numa perspetiva de contabilidade patrimonial, e ao mesmo tempo que, essa mesma conta, possa, em termos orçamentais, relevar a execução orçamental na ótica da elaboração do Orçamento do Estado (fluxos de caixa), deverá a DGCP e o INPS articularem entre si a apresentação da informação orçamental, económica e financeira, de modo a que o Balanço da Segurança Social, conforme exigido pela LEOE, seja expresso na CGE de forma consistente e fiável.	X										
Sejam estabelecidos procedimentos eficazes e fiáveis de conciliação para que os dados apresentados na CGE sejam concordantes com os exibidos nas peças finais das contas do INPS.	X	X	X	X	X						
Que se proceda a efetiva inscrição orçamental desta rubrica.			X								

Que as despesas com Pensões de ex-presidentes sejam refletidas no Mapa II e Mapa resumo XIV do OE, ou seja, nas suas respetivas rubricas tendo em conta os princípios orçamentais.					X						
Recomenda-se que sejam criados o Conselho Consultivo e o Conselho de Auditoria do INPS de acordo com os seus Estatutos, para que esses órgãos exerçam as suas funções de controlo das atividades da entidade.					X						
Que seja devidamente regulamentada a área de prestação de contas da Segurança Social, e criada uma entidade responsável da gestão financeira da Segurança Social, capaz de integrar e consolidar numa verdadeira Conta, todos os subsistemas públicos, atualmente prevalecentes em Cabo Verde.						X	X				
Que sejam elaborados e aprovados atempadamente o Relatório e Contas do INPS e dos restantes subsistemas.						X					
Que seja elaborado e aprovado, com urgência, o diploma sobre a gestão do sistema de pensão unificada, evitando transtornos na administração das pensões, e incómodos e prejuízos, quer ao Estado, quer aos beneficiários.						X					
Que sejam criados os mecanismos para a consolidação das receitas e despesas da Segurança Social numa única e verdadeira Conta da Segurança Social.								X	X	X	X
Zelar por uma melhor qualidade e fiabilidade da informação sobre a Segurança Social prestada na CGE.								X	X	X	X
Que a despesa com pensões de ex-presidentes seja refletida no Mapa XIV - Orçamento da Segurança Social na respetiva rubrica e tendo em conta os princípios orçamentais.								X	X		
Zelar pelo aperfeiçoamento da articulação entre o INPS e o MFP de modo que a socialização das informações da Segurança Social sejam coincidentes.								X	X	X	X
Que seja efetuada a reforma do sistema de segurança social no sentido de garantir a sua sustentabilidade bem como, o equilíbrio entre gerações e minimização do risco para as finanças públicas.								X			

ANEXO 3

PROPOSTAS DE AÇÃO

PLANO ESTRATEGICO I
1.1 Formulação de uma estratégia detalhada para o desenvolvimento de análise da CGE recuperação da análise das contas atrasadas
1.2 Criação de uma unidade operacional especializada na análise da CGE
1.3 Afetação de mais recursos a esta unidade
1.4 Implementação do plano anual para a análise dos dados apresentados na CGE

1.5 Definição e implementação de procedimentos e métodos para a análise da CGE
1.6 Integração, no Relatório, dos resultados das verificações efetuadas por outros setores
1.7 Desenvolvimento e implementação de um sistema de controlo de qualidade
1.8 Desenvolvimento e implementação de um programa de formação para a análise da CGE
2.1 Formulação de uma estratégia detalhada para o desenvolvimento de auditoria financeira, aumentando a sua cobertura e a da verificação interna de contas, tendo em vista a redução dos processos pendentes;
2.2 Criação de uma unidade operacional especializada em auditoria financeira e verificação interna de contas
2.3 Desenvolvimento e implementação de procedimentos, métodos e técnicas de auditoria financeira, incluindo legalidade e regularidade
2.4 Desenvolvimento e implementação de procedimentos para verificação interna de contas
2.5 Revisão e publicação das Instruções do TC para a prestação de contas dos diversos organismos do Estado, em articulação com as reformas financeiras da AP.
2.6 Criação de uma base de dados para a gestão processual das contas de gerência
2.7 Desenvolvimento e implementação de um programa da formação para a auditoria financeira e verificação das contas
2.8 Afetação de mais pessoal técnico
2.9 Desenvolvimento e implementação um sistema de controlo de qualidade
3.1 Elaboração de manuais de procedimentos para as deferentes áreas
3.2 Elaboração e/ou adaptação de manual de auditoria
3.3 Revisão das instruções de prestação de contas
3.4 Adoção das normas profissionais de auditoria da INTOSAI e sua adequação à realidade cabo-verdiana
4.1 Criação de um grupo de acompanhamento das reformas financeiras do Estado, e da execução do OGE
4.2 Desenvolvimento de ações de interação com o Ministério das Finanças e com o NOSI
4.3 Formação e estudo organizado das diferentes reformas e sistemas e sua implicação no controlo a desenvolver pelo TC
4.4 Acesso on-line ao SIGOF
4.5 Estudo e implementação das adaptações necessárias aos programas informáticos já desenvolvidos ou a desenvolver para o TC, tendo em vista o acesso ao SIGOF e aos outros sistemas no âmbito das reformas financeiras
5.1 Desenvolvimento de ações de sensibilização junto do Governo e da Assembleia Nacional

5.2 Desenvolvimento de ações de sensibilização junto dos parceiros nacionais e internacionais
5.3 Implementação dos textos jurídicos básicos do Tribunal e do regime de emolumentos
6.1 Aprovação de leis e regulamentos necessários ao desenvolvimento e à garantia da independência económica e financeira do TC
6.2 Reforço do orçamento de investimento e de funcionamento
6.3 Consignação de uma percentagem do OGE para o orçamento do TC
6.4 Apoio financeiro direto dos parceiros internacionais aos projetos específicos do TC
6.5 Revisão da tabela emolumento
6.6 Criação de uma unidade operacional para a gestão dos RH e formação
6.7 Preparação de um pacote com a revisão do quadro de pessoal e respetiva tabela salarial
6.8 Estabelecimento de um sistema para gestão e desenvolvimento de RH, nomeadamente a preparação de um pacote específico com: i) definição dos perfis profissionais; ii) normas para o recrutamento, gestão da carreira se retenção de pessoal; iii) sistema de avaliação do desempenho e potencial
6.9 Desenvolvimento de procedimentos para a planificação das atividades de formação
8.1 Estabelecimento de uma estrutura organizacional que promova a eficiência e a eficácia da organização como um todo, defina as atribuições e o relacionamento de cada unidade operacional bem como o papel das chefias no processo de desenvolvimento organizacional
8.2 Melhoria dos meios de comunicação interna
9.1 Formulação de uma estratégia detalhada para o desenvolvimento/aquisição de TIC
9.2 Criação de um núcleo operacional especializada em TIC
9.3 Desenvolvimento de programas informáticos adaptados às necessidades do TC
9.4 Desenvolvimento e implementação de um programa da formação na área de TIC
9.5 Utilização de TIC no processo de auditoria
9.6 Garantia do acesso a sistemas e bases de dados externos relevantes para o controlo do TC
9.7 Melhoria na página da internet do TC
10.1 Incremento da cooperação e coordenação entre o TC e o Parlamento
10.2 Melhoria da articulação, incremento da cooperação entre o TC e o Ministério Público
10.3 Incremento dos mecanismos de colaboração com o controlo interno, nomeadamente com a IGF

10.4 Reforço da cooperação bilateral com outras ISC, nomeadamente com as da CPLP e da AFROSAI
10.5 Criação de mecanismos para divulgação da atividade do TC junto dos contribuintes e do público em geral
10.6 Edição da Revista do Tribunal
10.7 Melhoria dos meios de comunicação externa

PLANO ESTRATÉGICO II	
1.1.1	Processo de acompanhamento da execução orçamental via SIGOF;
1.1.2	Fixação de um novo cronograma dos trabalhos preparatórios para a emissão do PCGE, utilizando o respetivo manual de procedimentos;
1.1.3	Acompanhamento das contas provisórias trimestrais;
1.1.4	Estudo e implementação das práticas, métodos e técnicas de trabalho utilizados nos países mais avançados e fortalecimento da relação inter-equipas de trabalho;
1.1.5	Acesso à base de dados única do TCCV, programação conjunta das auditorias a serem realizadas e integração no PCGE dos resultados do controlo prévio e sucessivo;
1.2.1	Implementação do Manual de Auditoria e de Procedimentos do PCGE.
1.2.2	Utilização do programa informático de auditoria Team Mate
1.2.3	Seguimento das recomendações formuladas no âmbito do PCGE.
1.2.4	Criação de um núcleo de acompanhamento da aplicação das normas constantes dos manuais, nas auditorias e no Parecer da CGE.
2.1.1	Aplicação do manual de procedimentos respeitante à fiscalização prévia.
2.2.1	Fiscalização da contratação pública nos seguintes domínios: Empreitadas de obras públicas, Concessão de obras públicas; Concessão de serviços públicos; Fornecimento de bens e serviços; Parcerias público – privadas; Concessão de exploração do domínio público; Concessão de uso privativo do domínio público.
2.3.1	Reflexão sobre a atual estratégia de controlo prévio;
2.3.2	Controlo da execução dos processos devolvidos ou cujo Visto foi recusado;
2.3.3	Controlo e sancionamento dos casos de não submissão a Visto a que estavam sujeitos;
2.3.4	Divulgação dos resultados da atuação da fiscalização prévia;
2.3.5	Promoção de medidas de sensibilização e de informação sobre a obrigatoriedade da remessa dos contratos a Visto do TCCV e sobre a correta instrução dos mesmos.

3.1.1 Aplicação do manual de procedimentos respeitante à fiscalização concomitante e sucessiva;
3.2.1 Aprovação e implementação das novas instruções para a prestação de contas;
3.2.2 Identificação e interpelação formal das entidades, anualmente, que não prestaram contas para o fazerem ou se justificarem;
3.2.3 Desenvolvimento de ações pedagógicas ou recomendação de ações formativas, anualmente, quando necessário;
3.2.4 Sancionamento da não prestação de contas e do incumprimento das determinações do Tribunal;
3.2.5 Fiscalização do endividamento;
3.3.1 Definição e implementação de uma estratégia de prioridades (baseada no volume financeiro, risco e atualidade) para as contas de gerência do ano 2002 a 2008, pendentes de verificação e análise;
3.3.2 Simplificação e agilização da vista aos processos por parte do MP e Juízes adjuntos;
3.3.3 Instituição de um mecanismo de controlo e de cumprimento rigoroso dos prazos, por todos os intervenientes no processo de contas;
3.4.1 Análise dos planos de fiscalização e dos relatórios de inspeção ou de auditoria interna sobre entidades ou matérias sujeitas ao controlo do Tribunal;
3.4.2 Obtenção, das várias autoridades e agências, da comunicação dos relatórios de inspeção ou auditoria interna sobre entidades ou matérias sujeitas ao controlo do Tribunal;
3.4.3 Solicitação aos órgãos de controlo interno que realizem ações ou insiram nos seus controlos verificações específicas que o Tribunal considere necessários.
4.1.1 Reinterpretação dos poderes atuais, de modo a realizar ao máximo as presentes competências;
4.1.2 Correção das deficiências internas com vista à transição, decorrentes da aprovação da nova legislação;
4.1.3 Criação de um grupo para definir uma estratégia de adaptação das funções ao novo enquadramento legal (face ao eventual alargamento e à modificação das competências e meios) e correspondentes medidas organizativas e de planeamento;
4.1.4 Análise e acompanhamento das reformas financeiras do Estado;
4.1.5 Levantamento e acesso a bases de dados relevantes sobre o sector empresarial do Estado;
4.1.6 Formação de recursos humanos especializados sobre o sector empresarial do Estado.
4.2.1 Formulação de uma estratégia detalhada para desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC);
4.2.2 Implementação de sistemas de informação eficazes para a gestão das entidades controladas;
4.2.3 Acesso a sistemas e bases de dados externos relevantes para o controlo do TCCV.
4.3.1 Planificação e controlo interno das atividades, com vista a melhor coordenação e articulação das diferentes áreas e maior eficiência do TCCV;
4.3.2 Seguimento e avaliação da nova metodologia de planificação e controlo das atividades;
4.3.3 Implementação do Plano Estratégico 2012/2015;
4.3.4 Seguimento e avaliação do Plano Estratégico 2012/2015;

4.3.5 Desenvolvimento e implementação de um sistema de informação de gestão e controlo dos processos, sistema partilhado entre os Juízes relatores e os Serviços de Apoio Técnico;
4.3.6 Seguimento e avaliação da aplicação dos novos manuais de procedimentos e das Instruções do Tribunal;
4.3.7 Implementação da gestão de pessoas por competências (consiste em planear, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização, as competências necessárias à consecução dos objetivos institucionais).
4.3.8 Reforço de pessoal;
4.3.9 Desenvolvimento de um sistema de controlo de qualidade dos principais produtos do TCCV, nomeadamente: Plano e Relatório anual de atividades do TCCV; Planos e relatórios de auditoria; parecer da Conta Geral do Estado; Acórdãos do Tribunal.
4.4.1 Promoção de ações de formação relevantes e transversais às várias áreas do TCCV.
4.4.2 Apresentação da Estratégia das Tecnologias de Informação e Comunicação no TCCV.
5.1.1 Instituição de mecanismos de comunicação e de relacionamento com o Parlamento e promoção de sessões de trabalho periódicas, com a Comissão Especializada em matéria de Finanças e Orçamento.
5.2.1 Promoção de encontros técnicos periódicos.
5.3.1 Promoção de ações periódicas.
5.4.1 Desenvolvimento e aprovação de uma estratégia de comunicação e de relação com os media;
5.4.2 Atualização do website do Tribunal, incluindo os relatórios e acórdãos logo que comunicados às entidades;
5.4.3 Divulgação do parecer da CGE logo que entregue ao Parlamento;
5.4.4 Divulgação dos acórdãos e instruções do Tribunal em brochura;
5.4.5 Edição do Anuário do TCCV;
5.4.6 Reformulação do relatório anual de atividades para incluir síntese dos resultados do controlo.
5.5.1 Implementação de um sistema de sinalética interna e externamente;
5.5.2 Edição do jornal de parede;
5.5.3 Atualização, periódica, do website;
5.5.4 Padronização da nova imagem Tribunal em todos os suportes de comunicação interna;
6.1.1 Sistematização e evidência das razões de urgência e dos benefícios de um novo enquadramento legal (de acordo com o projeto já elaborado) no contexto da reforma financeira do Estado cabo-verdiano;
6.1.2 Desenvolvimento de novas ações de sensibilização junto do Governo e da Assembleia Nacional, em particular junto da Comissão Especializada de Economia e Finanças;
6.1.3 Desenvolvimento de novas ações de sensibilização junto dos parceiros nacionais e internacionais.
6.1.4 Participação ativa do TCCV no processo de reformulação e aprovação da proposta de Lei Orgânica do Tribunal, em concertação com as entidades governamentais e parlamentares responsáveis pelo processo;

6.1.5 Estímulo à visita de Presidentes e membros de instituições congéneres ao TCCV e promoção da audição dos mesmos publicamente e em órgãos de soberania CV sobre a importância da reforma do Tribunal;
6.1.6 Obtenção de contributos das organizações de ISC a que o TCCV pertence para evidenciar pública e institucionalmente a importância da reforma;
6.2.1 Ações de sensibilização junto do Parlamento e do Governo, para obter a aprovação de leis e regulamentos necessários à garantia da independência económica e financeira do TCCV.
6.2.2 Reforço do orçamento de funcionamento e de investimento;
6.2.3 Obtenção de uma percentagem do OGE para o orçamento do Tribunal;
6.2.4 Revisão da tabela emolumento;
6.2.5 Apoio financeiro direto dos parceiros internacionais aos projectos específicos do TCCV;

ANEXO 4

Lista de códigos e subcódigo

Lista de Códigos	
<ul style="list-style-type: none"> Controlo Externo das Finanças Públicas <ul style="list-style-type: none"> Relevo do controlo Importância do controlo Tribunal de Contas <ul style="list-style-type: none"> Importância de ser um verdadeiro tribunal Consequências Prestação de contas/Accountability Transparência Responsabilidade Autonomia Independência do Tribunal de Contas Papel do Tribunal de Contas Competência Formação dos recursos humanos Importância da fiscalização concomitante Contribuição do TC para uma melhor gestão e controlo <ul style="list-style-type: none"> Não responde/Remete para o Presidente TC Bom 	<ul style="list-style-type: none"> Articulação entre os órgãos de controlo <ul style="list-style-type: none"> Órgãos internos (IGF) Órgãos externos Atingiu os objetivos traçados <ul style="list-style-type: none"> Sim Não Alterações e perspetivas no período 2005-2015 <ul style="list-style-type: none"> Impossibilidade por causa da legislação Alterações intenas Limitações Não houve alteração de legislação Principais marcos Perspetivas futuras Desafios futuros Destaque para a alteração da legislação em 2018 Alterações da legislação em 93 Impossibilidade por causa da lei de 93
<ul style="list-style-type: none"> Recomendações sobre a CGE <ul style="list-style-type: none"> Não tem acatado Tem acatado Contribuido para uma melhor gestão e controlo Auditorias <ul style="list-style-type: none"> Melhor gestão e controlo das contas Pareceres do TC <ul style="list-style-type: none"> Importância Não são vinculativos Consequência Contributo dos pareceres Controlo do TC nas varias vertentes <ul style="list-style-type: none"> Dissuasor Pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> Ministério Público <ul style="list-style-type: none"> Função do Ministério Público Responsabilidade financeira do Ministério Público Representação do MP Autonomia Princípios Desafio Presença do MP no TC Críticas ao TC Princípios Competência do MP Papel e importância do Ministério Público Ausência do MP Não atuação Atuação Principais dificuldades Relatórios de atividade representam uma forma de prestar contas <ul style="list-style-type: none"> Não representa uma forma de prestar contas Importância dos relatórios Entidades que prestam contas Recursos e meios utilizados pelo TC <ul style="list-style-type: none"> Não são suficientes São suficientes Recursos Humanos Recursos financeiros

Fonte: MAXQDA

ANEXO 5

GUIÃO DE ENTREVISTA

TRIBUNAL DE CONTAS

1. Qual tem sido o papel do Tribunal de Contas no Controlo Externo das Finanças Públicas em Cabo Verde?
2. Como é que o Tribunal de Contas tem contribuído para uma melhor gestão e controlo dos dinheiros públicos?
3. Quais foram os principais marcos e as maiores alterações que o Tribunal de Contas enfrentou nos últimos 10 anos (2005-2015)?
4. Como se efetua a articulação entre os órgãos de Controlo Externo (Tribunal de Contas e Assembleia Nacional) e os órgãos de Controlo Interno (IGF e DGCP – inspeções e auditorias)?
5. Os pareceres do Tribunal de Contas são vinculativos? Na sua opinião estes pareceres têm contribuído para um controlo mais apertado das contas públicas?
6. Na sua opinião as recomendações sobre a Conta Geral do Estado têm contribuído para uma melhor gestão orçamental e controlo das contas públicas?
7. E quanto às auditorias do Tribunal de Contas, na sua opinião têm contribuído para uma melhor gestão e controlo dos dinheiros públicos?
8. O controlo do Tribunal de Contas, nas várias vertentes, tem apenas um papel fiscalizador ou pretende também ter um efeito dissuasor e pedagógico?
9. Os relatórios de atividades apresentados pelo Tribunal de Contas representam uma forma de prestar contas (conceito de *accountability*)?
10. A divulgação de informação no *site* do Tribunal de Contas que permita ao público conhecer as atividades e as decisões do Tribunal de Contas poderá reforçar esta *accountability*?
11. Na sua opinião os recursos e os meios que o Tribunal de Contas utiliza para desempenhar as suas funções são suficientes?
12. Tendo em conta que a legislação prevê que haja uma pessoa do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, porque tal não se tem verificado?
13. Qual tem sido o papel do Ministério Público junto do TCCV, no período de 2005 a 2015?
14. Quais serão as grandes alterações da nova legislação que irá brevemente entrar em vigor? Na sua opinião que perspetivas e desafios poderá trazer esta nova legislação?

MINISTÉRIO PÚBLICO

1. Qual a importância do Ministério Público na defesa dos interesses públicos?
 2. Qual tem sido o papel do Ministério Público no período de 2005 a 2015?
 3. Tendo em conta que a legislação prevê que haja um representante do Ministério Público junto do Tribunal de Contas, porque tal não se tem verificado?
 4. O Ministério Público junto do Tribunal de Contas é dotado de completa autonomia, exercendo as suas funções com independência?
 5. Qual a responsabilidade do Ministério Público para requerer julgamento para efetivação da responsabilidade financeira?
 6. Na sua opinião a atividade desenvolvida pelo Tribunal de Contas tem correspondido às necessidades do país?
 7. Quais serão os maiores desafios para o Tribunal de Contas nos próximos anos?
 8. Quais serão as grandes alterações da nova legislação que irá brevemente entrar em vigor?
- Na sua opinião que perspectivas e desafios poderá trazer esta nova legislação?